

**EL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES
FRENTE AL PROGRAMA “MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN”**

**Trabajo para optar al título de
Magíster en Humanidades**

**Estudiante:
Camilo Andrés Tabares Meza**

**Director:
Mg. Leonardo García Jaramillo
Departamento de Humanidades
Universidad EAFIT**

**Universidad EAFIT
Departamento de Humanidades
Maestría en Estudios Humanísticos
2018**

Contenido

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO 1	15
EL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES	15
1. Surgimiento e importancia.....	29
2. Elementos medulares del enfoque.....	38
2.1. Sobre las capacidades.....	47
2.2. Sobre la diversidad.....	51
2.3. Críticas a la teoría de las capacidades de Sen.....	53
2.4. Sobre la distinción entre los fines y los medios.....	56
3. Enfoque de capacidades frente al desarrollo y la pobreza.....	58
3.1. Libertad positiva.....	60
 CAPÍTULO 2	 64
“MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN” COMO PROGRAMA DE POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL CONCEBIDA PARA MEJORAR LA ALIMENTACIÓN, EL CRECIMIENTO Y LA PERMANENCIA ESCOLAR.	 64
1. Conceptos generales de la teoría de política público.....	67
2. Aproximación a la problemática de las políticas públicas sociales y su rol en la sociedad democrática.....	75
3. Carácter y deficiencias de la política pública social en Colombia.....	77
4. El programa de “Más Familias en Acción”.....	82
 CONCLUSIÓN	 95
EL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES FRENTE AL DESARROLLO DEL PROGRAMA “MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN”	95
REFERENCIA	110

Introducción

El presente es un estudio sobre el programa de política pública “Más Familias en Acción”, ratificado a nivel nacional a partir de la promulgación de la Ley 1532 de 2012. Se considera un análisis a partir del enfoque de capacidades de Amartya Sen que involucra conocer qué son las transferencias monetarias condicionadas, sus impactos generales y los resultados específicos de este programa. En la presente introducción se plantean estos elementos, anotando que se ha escogido el enfoque de capacidades de Sen, en contraste con la perspectiva de capacidades humanas centrales de Nussbaum, toda vez que se concuerda con Gough (2007) al afirmar que la teoría de Sen es más delimitada y tiene “un historial comprobado en cuanto al sostenimiento de un consenso internacional sobre el desarrollo humano” (p. 202). Es decir, la perspectiva de Sen permitiría hablar en clave de desarrollo humano, estando así de la mano de preocupaciones que hacen parte de la acción de los gobiernos a nivel interno y global¹.

El gasto público en protección social, para apoyar aquellos sectores de la sociedad con menos recursos económicos, se ha convertido en un campo de gran discusión dentro de la administración pública. La igualdad socioeconómica en las naciones es un desiderátum de todos que no se logra de manera espontánea o por mandato de la Rama ejecutiva, por cuanto requiere — además de la voluntad política— una economía sana, una administración proba, un PIB creciente, una mejor educación para la población y un control objetivo del presupuesto y de la deuda externa, entre otros. Ahora bien, la inversión pública social depende de los ingresos del Estado y de la

¹ Como lo resalta Escobar (2007, p. 10), a partir de mediados del siglo XX, los gobiernos y los órganos económicos y políticos de esfuerzo mancomunado tomarán la bandera del “desarrollo” para planear los rumbos de las acciones gubernamentales.

apuesta de gobierno para solucionar los problemas que evidencia. Por ejemplo, los gobiernos del modelo socialdemócrata escandinavo han visto en esto una necesidad y una obligación del Estado, por lo que sus políticas públicas han tendido a ello, con el necesario ajuste en impuestos y control estatal sobre los modos y medios de producción (Castles, 2009, p. 5). En el panorama internacional, pero sobre todo en América Latina —donde se han proclamado constituciones con vocación normativa y con amplios catálogos de derechos, y cuya jurisprudencia ha tendido a desarrollar provisiones sociales de manera garantista (Arango, 2013, p. 19)—, los Estados adquieren la obligación de garantizar a sus ciudadanos un goce progresivo, no solo de los clásicos derechos de libertad, sino también de los derechos económicos, sociales y culturales (Rincón, 2012, p. 98; López & García, 2008, p. 218; Vitolo, 2006, p. 287).

Las obligaciones adquiridas por países latinoamericanos en sus constituciones nacionales, así como las grandes brechas en ingresos, acceso a salud y educación llevaron a la creación de programas de transferencias condicionadas —de las que “Más Familias en Acción” es un tipo— hacia la última década del siglo XX, como forma de atender recomendaciones de órganos internacionales y exigencias de préstamos externos (Cecchini, 2014, p. 51; Cecchini & Atuesta, 2017, p. 5). Cecchini y Atuesta (2017, p. 7) resalta que estos son formas en las que se asegura el gasto público en la protección social: erradicación de la pobreza, supresión de la miseria, aumento de ingresos en las familias, mayor acceso a educación y salud.

Con la transferencia monetaria condicionada se crean objetivos a corto plazo para medir el nivel de acceso a bienes y servicios para suplir necesidades básicas de las poblaciones nacionales que tienen menos ingresos tras la asignación de capital financiero por parte del Estado; la única condición es realizar el gasto de la forma estipulada o cumplir con obligaciones adquiridas, como

matrículas en colegios (para padres), asistencia periódica a chequeos médicos (para padres y adultos mayores), entre otros (Cecchini, 2014, p. 51).

Ocampo y Gómez (2017, p. 11) resaltan que estos programas surgieron como una atención de emergencia para una situación grave de pobreza en países latinoamericanos y de falta de acceso a educación y salud que paulatinamente se consolidó como política de Estado, buscando la cobertura universal y la paulatina mejora de la calidad de los bienes y servicios cuyo consumo y acceso se impulsa. Esta evolución se puede ver en que, a pesar de surgir en México y Brasil principalmente, estos programas

Se han difundido hoy a 20 países de América Latina y el Caribe [...], donde cubren a más de 120 millones de personas, es decir, el 20% de la población de la región, a un costo que ronda el 0,4% del PIB regional. [...] estos programas logran hacer llegar las transferencias de ingreso a los más necesitados y representan, por tanto, una de las partidas de inversión pública social más redistributivas. (Cecchini, 2014, p. 51-52)

A la luz de la anterior cita se puede ver la importancia de las transferencias monetarias condicionadas como estrategias de erradicación de la pobreza en países latinoamericanos. Para Cecchini y Veras (2014, p. 58) los logros de estos programas no son discutibles y han logrado atender de manera efectiva y rápida las inequidades en países latinoamericanos, aumentando la proporción de personas que asisten a puestos de salud y escuelas. Esta postura es aceptada por Ocampo y Gómez (2017, p. 18), para quienes las transferencias monetarias condicionadas y en especie han permitido una distribución eficiente del gasto público en protección social, toda vez que ofrece resultados de alto impacto a corto plazo de alto impacto. Resaltan Ocampo y Gómez (2017, p. 16-20), sin embargo, que estos programas no son los únicos en los que se invierte el gasto

público en protección social, ya que los países latinoamericanos han creado reformas en este sentido que van desde la atención universal y descentralizada, hasta las transferencias condicionadas, pasando por la corporatización de servicios de protección social (como el ingreso de privados a prestar salud y recaudar y administrar pensiones). Es decir, los programas de transferencias monetarias han funcionado en medio de estrategias amplias de protección de lo social.

Ahora bien, Cohen y Franco (2010, p. 101) son escépticos frente a los logros de este tipo de programas. En primer lugar, exponen los autores, no se crean actividades que favorezcan que la población beneficiaria logre capacitarse para ingresar al mercado laboral, como tampoco se aumenta la oferta de empleos. Esto lo justifican en el hecho de que los países latinoamericanos presentan todavía graves problemas de informalidad laboral. En segundo lugar, el acceso a educación no se ha evaluado en términos de calidad de la educación, sino de cobertura, por lo que acá se encuentra una necesidad a solucionar. A pesar de esto, sin embargo, los autores no consideran que se deban eliminar este tipo de programas, sino que deben expandirse hacia horizontes en los que se creen ingresos para medir no solo la cantidad de gente beneficiada sino la calidad del bien o servicio al que se promueve el acceso. El problema central para estos autores consistiría en que las transferencias monetarias condicionadas logren generar una adecuada preparación del capital humano.

La postura de Cohen y Franco (2010, p 101) puede relacionarse con la de Martha Nussbaum (2000, p. 5), para quien el gasto público social es una obligación que tienen los gobiernos frente a garantizar a los ciudadanos lo que denomina “capacidades humanas centrales”. Es decir, no se trata

de una cuestión exclusiva de cobertura, sino también de calidad enfocada esta al desarrollo de capacidades, para Nussbaum, o del capital humano, para Cohen y Franco.

Para la filósofa estadounidense el gasto público en protección social no debería verse exclusivamente en términos de cuánto necesita una persona para solucionar sus necesidades básicas, sino qué necesita para poder actuar libremente. Es decir, el problema que deben solucionar los gobiernos no consiste en definir en qué deben gastar las familias, sino en brindar la posibilidad de desarrollar capacidades humanas centrales que facilitarán la elección libre, no solo de los egresos, sino también de lo que se quiere con la propia vida en términos laborales y personales. De esta manera, Nussbaum (2000, p. 77-80) considera que es obligatorio que los Estados garanticen que las personas gocen de: i) la vida, ii) la salud, iii) la integridad física, iv) sensibilidad, imaginación y razonamiento, v) emociones, vi) razonamiento práctico, vii) afiliación social, familiar y política, viii) vivir y preocuparse por otras especies, ix) juego, y x) control sobre el medio ambiente por acciones políticas o materiales. A este decálogo lo denomina las capacidades humanas centrales. Debe notarse, además, que estas capacidades humanas centrales pueden relacionarse con derechos humanos universales, los cuales, en principio, son propulsados con la creación de constituciones políticas altamente conscientes y garantistas² (Arango, 2013, p. 19). Es decir, suplir necesidades humanas centrales estaría relacionado con mejorar el goce de derechos de los seres humanos.

² En el caso colombiano, por ejemplo, se consideran derechos fundamentales: la vida (art. 11), “la intimidad familiar y personal” (art. 15), “libre desarrollo de su personalidad” (art. 16), “la libre asociación” (art. 38). Aunque no consignado de manera inicial en la Constitución Política de 1991, la salud se considera desde la legislación un derecho fundamental a partir de la Ley 1751 de 2015 (art 2), aunque de manera previa se había considerado como tal por precedentes de la jurisprudencia. El goce del medio ambiente es un derecho colectivo (art. 79).

Estas capacidades humanas centrales deben ser garantizadas por los gobiernos, no solo a partir de la consagración de normativa constitucional sino a partir de acciones efectivas (Nussbaum, 2000, p. 77). A raíz de esto, se entiende que los países deben invertir parte de su presupuesto fiscal en tratar de reducir las profundas diferencias de participación, ingresos, educación y calidad de vida que aquejan a su población (Bobbio & Sánchez, 2001, p. 32; Nussbaum, 2000, p. 4). En el caso latinoamericano la atención a esta obligación parece haber venido de la mano de la creación de los programas de transferencias monetarias condicionadas, toda vez que buscan, en efecto, reducir la brecha de ingresos y de acceso a salud y educación. Sin embargo, en línea con Cohen y Franco (2010, p. 101) deben reestructurarse estos para que se generen adecuadas condiciones para el desarrollo adecuado de las capacidades. No se debe negar, a pesar de esta necesidad a futuro, que la supresión de la brecha de desigualdad puede verse como un inicio aceptable.

Ahora bien, independientemente de si se trata de un tema de cobertura o calidad en el acceso a derechos y a suplir las necesidades³ y capacidades humanas centrales. En particular, surge una preocupación por la eficacia de los recursos invertidos, toda vez que se trata de obtener los mayores resultados a menos ingreso y que dentro de los Estados no existe una sola problemática a solucionar con el gasto público, sino varias (Ocampo & Gómez, 2017, p. 8). La agencia estatal se ha visto inmiscuida en un álgido debate en torno a cuáles serían las formas más eficaces para

³ Aunque tanto las necesidades como las capacidades humanas centrales se consideran universales y sustanciales para el desarrollo de la vida (Gough, 2007, p. 200), existen diferencias (Benvin, Rivera, & Tromben, 2016, p. 123). Benvin *et al.* (2016, p. 12-124) resaltan que las necesidades tienen que ver con condiciones de vida de las familias para poder desarrollar sus capacidades. Para Calvo (2014, p. 2) las necesidades son condiciones mínimas requeridas, como una “vivienda decorosa, abastecimiento de agua potable, servicio sanitario, energía eléctrica, artefactos básicos de confort, educación”. Puede apreciarse cómo educación aparece como una necesidad pero también es una herramienta para el desarrollo de las capacidades. Se puede entender, para este trabajo, a una necesidad como una condición para sustentar la vida y a la capacidad como una cualidad que permitirá ejercer la libertad, a la luz de los planteamientos de Nussbaum y Sen que se expondrán a lo largo del estudio.

atender a la población. Es complejo establecer *a priori* las formas como se puede beneficiar a la población sin afectar la economía, manteniendo un mínimo de intervención en el mercado y principios neoliberales (Restrepo, 2003, p. 27).

En este contexto de preocupación por la mejor asignación de recursos para responder problemáticas sociales surge el concepto de políticas públicas, como un conjunto de acciones gubernamentales⁴ con objetivos claramente definidos en acciones consideradas prioritarias a la que se les asignan, recursos previamente establecidos y limitados (Roth, 2002, p. 27). Tanto para Subirats (1994, p. 68), como para Roth, 2002, p. 26-30), las políticas públicas surgen de etapas de análisis de los contextos socioculturales, políticos, demográficos y económicos de la población, y de estudio de la capacidad financiera del Estado, de las posibilidades de optimización de recursos y de la mejor forma jurídica para implementarlas; además de la etapa de implementación, corroboración y mejora (Subirats, 1994, p. 68). A partir de esto se puede ver que una política pública es un conjunto de acciones encaminadas a solucionar un problema previamente identificado⁵.

Junto con el concepto de política pública surge también el de programa público. Un programa público es una “intervención pública directa sobre una realidad social” (Winchester, 2011, p. 13). Y estos programas pueden hacer parte de políticas públicas claramente definidas o pueden ser actividades iniciales que podrán dar pie a la creación de una estrategia más amplia, como una política pública. La identificación clara de si se trata de programas o de políticas públicas surge como esencial, toda vez que las segundas incluyen muchos más factores básicos que afectan

⁴ Téngase en cuenta que no todas las acciones gubernamentales son políticas públicas, toda vez que se enfocan también en gestiones administrativas y operativas. La construcción de carreteras, la creación de leyes, entre otras, son acciones gubernamentales que no son necesariamente políticas públicas.

⁵ Esta concepción se amplía en la sección 1 del capítulo 2

a un conjunto de acciones, mientras que el programa surge de *un* solo supuesto básico central (Winchester, 2011, p. 13). Además de esto, Soto (2013, p. 4) resalta que en el caso de programas públicos que se convierten en políticas públicas se crea una promesa de continuidad a futuro, salvando la ejecución del cambio de administración del ejecutivo y permeando la forma en la que se considera el gasto público en los países.

En Latinoamérica, los programas de transferencias monetarias condicionadas han evolucionado lentamente de programas hacia sustentos esenciales de las políticas públicas en el gasto público para la protección social (Cecchini, 2014, p. 51-52; Ocampo y Gómez, 2017, p. 16). Tal ha sido también el caso de “Más Familias en Acción”, que inició como programa social piloto en el año 2000 y en la actualidad se considera un programa de política pública, y una Ley de la República (Ley 1532 de 2012) enfocada en la reducción de la pobreza (Departamento para la Prosperidad Social, 2016, p. 3). Es de notar que, como programa social piloto, Familias en Acción, aunque tenía objetivos delimitados y un presupuesto claro, se consideraba una acción gubernamental no anclada en el tiempo y a disposición del cambio de gobierno. Por su parte, como programa de política pública y, como Ley de la República, se trata de una acción gubernamental que se considera continuo en el tiempo. El programa se ha enfocado en hacer transferencias monetarias a familias de escasos recursos, poniendo como ejes condicionales: “educación, salud y nutrición” (Departamento Nacional de Planeación, 2008, p. 9). En particular, se busca que mujeres gestantes y menores de edad, principalmente, puedan tener un mejor cuidado y acceso a servicios de salud y educación, así como una mejor nutrición.

Para el Departamento para la Prosperidad Social (2016, p. 2) y para el Departamento Nacional de Planeación (2008, p. 8), el programa ha rendido grandes frutos en materia de cobertura

en educación y acceso a salud. Sin embargo, quedan dudas en tanto a la conformación del programa más allá de la cantidad de personas impactadas, hacia, precisamente, cómo se ha desarrollado el capital humano. Es decir, falta dilucidar claramente lo que Cohen y Franco (2010, p. 101) han identificado como una carencia de los programas de transferencia condicionada en Latinoamérica en general: cómo se lleva la cobertura hacia la calidad de los bienes y servicios a los que puede acceder una persona. Pero, también, si se ve desde los postulados de Nussbaum y de Sen, se trata de una preocupación por convertir los ingresos en un desarrollo de capacidades.

Adicional a la preocupación anterior, en el campo de la asignación de beneficios económicos, como es el caso de Más Familias en Acción, se ha criticado el que no funcionen como *incentivos* sino, contrariamente, como formas de asegurar la continuidad en las prácticas cotidianas con unos cuantos ingresos adicionales (Soto, 2013, p. 21). Posturas de economistas y políticos conservadores resaltan que esta no es la forma adecuada de mejorar la capacidad de vida de la población (Villatoro, 2004, p. 10). Sin embargo, mantener esta postura no ha sido exclusivo de políticos de un espectro ideológico particular. Desde la academia también se cuestiona, pues los resultados no han conducido a reducir las brechas sociales, económicas, culturales y educativas en la sociedad (Soto, 2013, p. 21; Villatoro, 2004, p. 11; Cohen y Franco, 2010, p. 101). Es decir, a pesar de buscar fomentar el desarrollo del capital humano al atender necesidades humanas básicas como la educación (Calvo, 2014, p. 2) no se ha llegado a una efectiva solución de la brecha y, por lo tanto, se pueden generar dudas sobre la forma en la que se han desarrollado las capacidades de los beneficiarios.

Para atender las incertidumbres anteriormente enunciadas, el “enfoque de capacidades” (*capability approach*) de Amartya Sen puede resultar útil, toda vez que permite comprender las

capacidades desde una perspectiva económica y que puede ser llevada a la práctica, permitiendo evaluar acciones de políticas públicas, como los programas tipo “Más Familias en Acción”. La postura de Sen, además, permite poner a consideración la idea misma de dar recursos monetarios condicionados, toda vez que se parte de concebir la pobreza, no como falta de capital monetario, sino como un déficit en la formación en torno al saber-hacer, lo cual en el mundo moderno se convierte en saber/poder-ser. El primer significado lo encontramos en su artículo “¿Igualdad de qué?” (Sen, 1988, p. 30), en el que utiliza la noción de *capacidades básicas* para referirse a que una “persona sea capaz de hacer ciertas cosas básicas”. La discusión de Sen no está meramente en clave de pobreza sino en la definición del espacio apropiado para las comparaciones interpersonales. Las capacidades están planteadas en términos de logros y no de privaciones (Sen, 2000, p. 11). Este enfoque aporta nuevos insumos para repensar qué debe ser una política pública social, así como los programas de políticas públicas, y cuáles deben ser sus objetivos frente a poblaciones con grandes necesidades económicas, educativas, formativas y sociales. No sería suficiente, bajo este enfoque, otorgar beneficios de capital monetario, sino fomentar el desarrollo de capacidades que permitan aprovechar de mejor manera cualquier ingreso familiar.

Esta idea conduce a una necesaria revisión de uno de los programas cumbre de los últimos gobiernos en nuestro país: “Familias en Acción”, llamado ahora “Más Familias en Acción”. Si bien se ha aumentado la cobertura, también han aparecido efectos perversos que exigen una profunda revisión de este programa para que pueda realmente influir en la consecución de una mejor calidad de vida a sus destinatarios. Es decir, ¿cómo se puede llegar a no generar dependencia del incentivo económico? Esta respuesta podría ser contestada a partir del enfoque de capacidades de Sen.

El objetivo central de este trabajo es analizar al programa “Más Familias en Acción” a la luz del enfoque de capacidades y generar recomendaciones que permitan propiciar el desarrollo de las posibilidades reales de las familias participantes a la luz de mejoras en la educación y en los servicios de salud. Para cumplir con este objetivo es importante reconocer las problemáticas sociales implícitas en la formulación de la política pública en cuestión e identificar el enfoque de las capacidades que se involucran en su ejecución. Su motivación principal es analizar el desarrollo y los resultados de la política pública “Más Familias en Acción” mediante un estudio que trascienda las cifras y que se concentre en las formas como las personas pueden potenciar sus capacidades. Los resultados de una intervención de este tipo permitirán definir de una manera integral cuáles son los resultados del proyecto, de qué manera se han visto impactadas las familias participantes y cómo se ha apoyado su desarrollo a partir de las actividades de acompañamiento.

El objetivo se desarrollará desde el método hermenéutico de investigación cualitativa. De esta manera, se entiende a la sociedad, sus problemáticas y dificultades como un texto completo y complejo que puede ser leído, analizado e interpretado en igualdad de condiciones que los textos teóricos base para el presente trabajo.

Se entiende, entonces, que se trabajará sobre tres consideraciones. La primera es el segmento poblacional beneficiario de la política pública “Más Familias en Acción”. Esta población colombiana se evaluará desde dos perspectivas. La primera, como dato estadístico. Es decir, entender a esta población en términos numéricos. La segunda perspectiva tiene que ver con una comprensión humanista de estas personas, desde sus necesidades, intereses y capacidades. El segundo aspecto por considerar es la presentación del programa de política pública “Más Familias en Acción”, el cual se configura tanto en los decretos y leyes que lo rigen como en los demás

documentos oficiales que han creado su necesidad y los discursos de su bondad social. Finalmente, la última consideración se hace desde el enfoque de capacidades de Amartya Sen.

El primer capítulo analiza el enfoque de las capacidades, entendiéndolo como un cambio del paradigma para comprender, medir y analizar la pobreza, el desarrollo y el bienestar. El segundo capítulo aborda el concepto de políticas públicas para centrarse en las características centrales de las políticas públicas sociales en Colombia. Finalmente, en las conclusiones se plantea el enfoque que deberían asumir las políticas públicas sociales en el país a partir del enfoque de las capacidades, reconociendo la importancia de prestar una asistencia continua a las poblaciones vulnerables para que puedan tener las posibilidades de potenciar las habilidades que permitan mejorar su calidad de vida.

Capítulo 1

El enfoque de las capacidades

Sen (1996) introdujo en el pensamiento económico una nueva forma de evaluar cómo se realizan las acciones gubernamentales sobre el bienestar de los ciudadanos, particularmente de aquellos que presentan problemáticas para una inserción en la economía: el enfoque de las capacidades (p. 54). Se buscaba entender principalmente que la pobreza es mucho más que la falta de recursos económicos; es la reducción de las posibilidades de *saber-hacer*, con lo que el sujeto pueda llegar a *poder/saber-ser* (Sen, 1996, p. 55). Tal como lo resalta Gough (2007, p. 200), el enfoque de capacidades de Sen ha sido ampliamente discutido a nivel internacional y ofrece una perspectiva de evaluación del desarrollo humano. Como fue propuesto por Sen, el enfoque de capacidades surge de una postura política y económica que se desliga de los extremos de izquierda y derecha. De esta forma, podría considerarse una postura política que no se afilia ni a los intereses de derecha ni de izquierda y que se adapta a un mundo altamente competitivo donde los Estados se encuentran en la obligación de proveer a la población posibilidades que no tendrían sin su intervención.

El enfoque de las capacidades de Sen parte de entender que las situaciones de pobreza o riqueza no consisten únicamente en la posibilidad de acceso a recursos económicos que subsanen necesidades básicas o secundarias, sino en la posibilidad efectiva de los individuos para adquirir y usar sus capacidades para obtenerlos (Sen, 1998, p. 30). Además de lo anterior, Sen (2000, p. 161) considera que la pobreza es una situación en la que los individuos no pueden desarrollar sus propias capacidades; una situación en la que los individuos no son libres: libres, por ejemplo, de decidir estudiar, en qué y en dónde quieren trabajar, libres para ahorrar, libres para invertir, entre otros.

La pobreza, entonces, sería una situación compleja que va más allá de los recursos con los que se cuenta para satisfacer las necesidades consideradas más básicas: “vivienda decorosa, abastecimiento de agua potable, servicio sanitario, energía eléctrica, artefactos básicos de confort, educación” (Calvo, 2014, p. 2). De hecho, para el autor la falta de acceso a recursos, lo que sería la pobreza en términos de Calvo (2014, p. 2), sería la carencia de una libertad económica, siendo esta una entre muchas otras realizaciones que permiten la consecución de los logros de los seres humanos, como la académica, profesional y personal, por ejemplo.

Ahora bien, es necesario hacer una aclaración sobre el acceso a recursos monetarios, toda vez que, aunque la pobreza no se reduce a la carencia de ingresos, la renta es importante. Asegura Sen (2000, p. 117) que: “Aunque es importante distinguir conceptualmente el término pobreza como falta de capacidades, del término pobreza como falta de renta, las dos perspectivas están de manera inevitable relacionadas, ya que la renta es un importante medio para tener capacidades”. En este caso, el acceso a recursos se consideraría un medio deseable para desarrollar capacidades: nutrirse de manera adecuada para tener salud e integridad física, educarse para ampliar los horizontes personales y profesionales, entre otros. De esta forma, aunque la pobreza no se reduce a la falta de recursos no se desconoce que este hecho es un efecto y un generador, a la vez, de desigualdades que evitan el desarrollo de las capacidades propias.

Esta concepción de la pobreza desde el enfoque de capacidades obliga a detenerse y pensar concienzudamente en los supuestos esenciales de las acciones gubernamentales, en materia de política pública, para atender problemas sociales. Si la pobreza no es solo falta de acceso a recursos monetarios, entonces, otorgar dineros, aun condicionados, no sería una forma que, en principio, pudiera englobar todo el margen de realizaciones necesarias para que el individuo pueda vivir

libremente. En este sentido, el deber de las políticas públicas, y de programas de políticas públicas, sería favorecer las condiciones para que los sujetos desarrollen las capacidades que les permitan obtener lo que necesitan o quieren para vivir. Este enfoque surge de comprender que la inversión social es un compromiso gubernamental encaminado hacia el posicionamiento del individuo como sujeto capaz de tomar decisiones racionales, una vez es libre y ha podido desarrollar sus capacidades. Es deber del Estado, en esta medida, garantizar todos los derechos que permitan este tipo de decisión libre y razonable (Cortina & Conill, 2014, p. 14).

En el centro de la postura de Sen se encuentran los derechos humanos ratificados por convenciones internacionales, cuyo incumplimiento es una de las causas de las principales problemáticas de los países en vías de desarrollo (Gómez, 2002, p. 5). El pleno goce de los derechos a la libertad, la dignidad, la educación, la salud, la vida digna, la participación política, entre otros, son la base para que los ciudadanos puedan crear un panorama más amplio de opciones que les permitan mejorar su calidad de vida.

Ahora bien, el que en el centro de la teoría se encuentren los derechos humanos pone una nueva consideración sobre la mesa para el autor: ¿qué son estos derechos humanos? ¿a qué atienden? ¿es algo que el ser humano *tiene*? Incluso más problemático: ¿es algo que se tiene por fuera de la ley? (Sen, 2004, p. 316). Intentar crear una teoría a estos derechos será fundamental para poder comprender cómo se pueden potenciar las capacidades de los individuos, toda vez que parece haber una suerte de interpolación entre estos: las capacidades *son* realizaciones, libertades; la libertad es un derecho, pero también los medios para desarrollar las capacidades propias atraviesan el goce de derechos: a la integridad física, la dignidad, la educación, la vida, entre otros.

Sen mismo, ha intentado crear esta teoría de los derechos humanos como una parte esencial de su apuesta académica y práctica en pro del desarrollo humano desde el enfoque de capacidades.

En particular, su percepción de los derechos humanos se centra en responder:

- (1) ¿Qué tipo de pronunciamiento surge de una declaración de derechos humanos?
- (2) ¿Qué hace importante a los derechos humanos?
- (3) ¿Qué tareas y obligaciones generan los derechos humanos?
- (4) ¿A través de qué tipo de acciones se pueden promover los derechos humanos?, y en particular, ¿debe ser una legislación la principal acción, o es incluso necesaria, para poder implementar los derechos humanos?
- (5) ¿Pueden los derechos económicos y sociales (los llamados derechos de segunda generación) ser incluidos racionalmente dentro de los derechos humanos?
- (6) Finalmente, ¿cómo pueden defenderse o contradecirse propuestas de derechos humanos, y cómo puede ser corroborada su pretensión de universalidad, especialmente en un mundo con mucha variación cultural y prácticas ampliamente diversas? (Sen, 2004, p. 318-319, traducción propia)

Se ve que no solo debe ser repensado el concepto de pobreza⁶, sino también el de derecho humano. No se trata de tomar por sentado las concepciones previas sobre el tema, a las cuales el autor considera como ideas preconcebidas no articuladas en teorías (Sen, 2004, p. 315-317). Por esta razón, el autor debe crear sus propias respuestas y articularlas entre ellas.

⁶ Como se ha dicho no como una falta exclusiva de recursos financieros, sino como una ausencia de posibilidades para desarrollar las capacidades.

En respuesta a la primera pregunta, el autor considera que “los derechos humanos pueden verse como demandas éticas primarias” (Sen, 2004, p. 319, traducción propia). Es decir, no se trata de algo que se tiene, sino de algo que se espera tener y que se exige a los otros seres humanos y a entes gubernamentales. Además de esto, asegura el autor que los derechos humanos, aunque inspiran legislaciones, no *parten* de ellas; por el contrario, son las declaraciones de derechos derivadas de una demanda ética previa (Sen, 2004, p. 319). Considérese, por ejemplo, el contexto de surgimiento de las grandes declaraciones de derechos humanos en el mundo, como la que se deriva de la revolución francesa de 1789 y la que surge tras el final de la Segunda Guerra Mundial. En sendos casos, considera García (2011, p. 23), se trata de una exigencia derivada de problemas graves que fueron evidenciados por quienes elaboraron las declaraciones: en el caso de la revolución francesa se trata de poner frenos al poder absoluto y la supresión de las jerarquías monárquicas y aristocráticas, por su parte, la sensación dentro de la Asamblea General de las Naciones Unidas parte de buscar evitar un atentado a los derechos como los que se llevaron a cabo durante el holocausto y las últimas dos guerras en Europa.

Es decir, no se trata de que las declaraciones establezcan lo que es un derecho humano, sino que son materializaciones de una suerte de demanda ética (igualdad entre los hombres y los ciudadanos y evitar el genocidio y el asesinato por fuerzas armadas) que se empieza a gestar. Ahora bien, debe anotarse que las declaraciones imprimen responsabilidades sobre los gobiernos, por lo que puede considerarse que estas tienen un efecto, aunque este no es sobre lo que es un derecho, sino sobre las obligaciones adquiridas en medio de un enfoque de derechos.

De esta manera, los derechos humanos son contextuales y son requerimientos éticos; de una ética del *Zeitgeist*⁷. Si bien Sen no lleva la concepción de derechos hacia la idea de la perspectiva ética contextual variable en las épocas, esta ampliación acá propuesta puede considerarse adecuada, toda vez que el proceso de desarrollo humano hará que varíen cuáles son esos derechos fundamentales, modificarán los medios y los fines que los individuos podrán esperar en sus vidas; por lo que pensar en estos derechos según las demandas éticas contextuales podrá hacer pensar en el enfoque de capacidades anclados en un momento determinado. Además de esto, será la ética del *Zeitgeist* la que permita identificar los asuntos primordiales a atender por parte de los gobiernos con la intención de propender por el desarrollo de las capacidades de los ciudadanos. Y esta priorización de necesidades es central en la acción de los gobiernos en la acción bajo un enfoque de capacidades de Sen (Gough, 2007, p. 200).

A la segunda pregunta, Sen (2004) responde que “la importancia de los derechos humanos se relaciona con la significancia de las libertades” (p. 319). Se retoma, de esta forma, la libertad. Previamente se mencionó que era sustento del desarrollo de las capacidades, de la misma forma en que es la base de la importancia de los derechos. De esta forma, se puede encontrar una relación entre capacidad y derechos, en la medida en que tienen como aspecto esencial la libertad. Sin embargo, la diferencia radica en que los derechos se imprimen dentro del marco de un requerimiento ético de los otros. Es decir, la libertad de la que hablan los derechos es una que se inmiscuye en las relaciones humanas (sujeto-sujeto o sujeto-gobiernos).

⁷ Piénsese en esto, por ejemplo, en el hecho de que en los últimos años dentro de los derechos humanos se han discutido preocupaciones específicas, como, por ejemplo, los derechos civiles de personas no heterosexuales, los cuales no fueron discutidos inicialmente a mediados del siglo XX.

Frente a la tercera pregunta, Sen (2004) considera que los derechos humanos “generan razones para la acción de agentes que están en la posición de ayudar en la promoción y salvaguarda de las libertades fundamentales” (p. 319, traducción propia). En este caso, uno de los agentes serían los entes gubernamentales, quienes tienen mayores recursos y poder político para hacer intervenciones que garanticen que las libertades enfocadas en las relaciones humanas. Además de esto, los agentes gubernamentales están, tras la creación de órganos mancomunados como la ONU y la promulgación de constituciones propias, de acatar y dar cumplimiento a los derechos que se ha comprometido en salvaguardar (García, 2011, p. 20).

Es necesario anotar que no se reduce esta acción de la defensa de los derechos humanos a los gobiernos. Por esta razón, también son agentes con responsabilidades cualquier persona que esté en capacidad de ayudar. Es decir, ya que los derechos humanos se basan en libertades que promueven relaciones mediadas por requerimientos éticos, son los individuos, en general, quienes adquieren responsabilidad frente a los otros que pueden estar en necesidad de ser protegidos. Un ejemplo claro serían los grupos de activismo y Organizaciones No Gubernamentales, quienes son agentes que no hacen parte de gobiernos, pero que han adquirido (o luchan por adquirir) una posición política que favorezca la ayuda.

Por otra parte, está el mismo autor como un agente en la posibilidad de hacerlo, ya que ha tenido un proceso formativo que le permite analizar y proponer. De esta forma, podría llegar a considerarse que la propuesta de un enfoque de capacidades es la respuesta de Sen a la responsabilidad que siente que adquiere en virtud del requerimiento ético que surge de la supresión de libertades básicas que impiden a personas gozar de sus derechos y desarrollar sus capacidades⁸.

⁸ Como se mostrará en la sección 1.1, la propuesta teórica del autor puede verse relacionada con las situaciones problemáticas que tuvo que evidenciar (como las hambrunas) durante su infancia en la India.

Además, obliga a cada individuo a pensar hasta qué punto puede ayudar a quien lo necesita. En este sentido, todos los seres humanos podrían ser estos agentes que adquieren responsabilidades en los derechos humanos, pues lo que se busca rescatar es, precisamente, una libertad que se puede ver afectada por las relaciones humanas, como, por ejemplo, la realización personal a través de la manifestación de las preferencias sexuales o religiosas.

La respuesta a la cuarta pregunta está en relación con la tercera. Si todos los seres humanos adquieren responsabilidades frente a los derechos humanos, no se cierra su promoción a la acción legislativa (Sen, 2004, p. 319). Es decir, parte de acciones gubernamentales, pero también de las acciones de todos los individuos en el día a día de las actividades personales o profesionales.

Frente a la quinta pregunta, Sen (2004) afirma que “los derechos humanos pueden incluir libertades económicas y sociales altamente importantes e influenciables” (p. 320). Aquí se halla una clave fuerte de la apuesta de Sen sobre los derechos humanos, su relación con las capacidades, la acción gubernamental y el desarrollo humano. En primer lugar, acá no se crea una jerarquización entre derechos que les sea preexistentes. Es decir, no se consideran solo aquellos que se relacionan con la vida y cuya afrenta puede ser sustento dejar de existir, como lo ha sido la persecución por cuestiones de credo, raza, la tortura o la desaparición y desplazamiento forzado. Se trata también de derechos que se anclan en libertades económicas y sociales, siempre bajo el marco de la relación humana. Piénsese, por ejemplo, en los derechos económicos relacionales, como la asignación de un ingreso como remuneración por un trabajo realizado⁹, la firma de contratos que establezcan las bases de las relaciones humanas en entornos laborales, o los parámetros bajo los cuales se podrá considerar una vivienda como digna¹⁰. Se trata de considerar todo aquello que pueda afectar la

⁹ En Colombia este es el artículo 53 de la Constitución política.

¹⁰ Derecho ratificado en el artículo 51 de la Constitución Política colombiana.

relación entre seres humanos, más allá de la existencia misma, hacia la dignidad y la posibilidad de existir. En segundo lugar, a partir de esta ampliación de lo que es un derecho humano, sin jerarquías, se puede concebir que de su goce efectivo se pueden desarrollar las capacidades de los individuos, como tras la alimentación, la vivienda y el lugar para descansar o para protegerse de otros y del ambiente y el trabajo como sustento de la vida, la integridad y la dignidad.

De esta forma, se puede ver claramente que el goce de derechos y el desarrollo de las capacidades están íntimamente relacionadas, aunque se diferencian sustancialmente en que los derechos son aquellos que afectan relaciones humanas, mientras que las capacidades pueden considerarse individuales. Es necesario, sin embargo, aclarar que estas capacidades individuales pueden hacer parte de unos requerimientos sociales, como la preparación académica o la habilidad física. El desarrollo de las capacidades individuales puede considerarse como una consecuencia del goce de derechos humanos.

El problema surge cuando no se logra este goce de derechos:

Si [los derechos] no pueden ser realizados por una inadecuada institucionalización, entonces, la expansión o la reforma institucional es una de las obligaciones generadas por el reconocimiento de los derechos humanos. La actual irrealización de un derecho humano aceptado, que puede ser promovido por el cambio político o institucional no implica convertir el requerimiento ético en un no-derecho. (Sen, 2004, p. 320, traducción propia)

Acá, entonces, se evidencia el camino de la acción de los gobiernos en la promoción del desarrollo de las capacidades individuales: a través de la obligación contraída en la consideración no jerarquizada de los derechos. En este caso, la obligación del goce y garantía lleva a la acción

gubernamental. La acción gubernamental, entonces, es una respuesta a un requerimiento ético y tiene como consecuencias el goce de derechos y el ulterior desarrollo de las capacidades individuales.

Finalmente, si los derechos humanos no se consideran jerarquizados *a priori* o como dependientes de los enunciados y proclamaciones de agentes gubernamentales, como entes dominantes en la discusión, se abre la posibilidad de rebatir las ideas preconcebidas (Sen, 2004, p. 320). De esta forma, los derechos humanos son también parte de un debate que surge del reconocimiento de unos requerimientos éticos en un contexto determinado. Y en medio de este debate se suprimen las imposiciones y se puede generar un diálogo más horizontal, con importe de diferentes nociones y perspectivas que podrán ser incluidas dentro de las acciones gubernamentales. Los derechos humanos, de esta forma, hacen parte de un debate a partir del cual se puede promover la decisión de los gobiernos. Es decir, frente a los derechos existe una posibilidad de elección, en medio de un contexto claro y con unos participantes específicos.

Esto se enmarca en de la teoría de la elección social que, entre muchos interrogantes, busca responder a:

¿Cuándo conduce una decisión por mayoría a elecciones coherentes y no ambiguas?
¿Cómo podemos juzgar qué tan bien se comporta una sociedad *en su conjunto* dados los distintos intereses de sus diversos miembros? ¿Cómo medir *la pobreza agregada* considerando los varios predicamentos y miserias de las diversas personas que componen la sociedad? ¿Cómo podemos acomodar los *derechos y libertades* de las personas y al mismo tiempo acordar el reconocimiento debido a sus preferencias? ¿Cómo evaluar las

valoraciones sociales de bienes públicos tales como *el medio ambiente, o la seguridad epidemiológica?* (Sen, 1998, p. 2)

Tal como Sen (1998, p. 2) plantea estas preguntas, se evidencia una relación estrecha entre derechos, libertades, intervención estatal y población. Sin embargo, esta relación no es siempre directa y abarca diversas consideraciones éticas, relacionadas con las formas como se evalúan las acciones de la sociedad y del Estado. Estas tienen que ver con la forma como se pueden establecer patrones de análisis que permitan otorgar juicios de valor sobre los cuales construir políticas públicas eficaces y eficientes en relación con las libertades, derechos y condiciones socioeconómicas de la población. Además de lo anterior, se puede ver que la respuesta de estas preguntas parte de comprender a los derechos como requerimientos éticos que pueden ser sometidos a diálogo.

En estas alturas, es meritorio hacer un resumen de la relación entre derechos humanos y capacidades humanas para proceder a revisar las implicaciones de pensar en la acción gubernamental desde el enfoque de capacidades de Sen. Puede decirse que existe una relación de complementariedad entre derechos humanos y capacidades humanas, toda vez que la realización de las segundas depende del goce de los primeros. Sin embargo, como se ha visto dentro del giro que da Sen (2000, p. 218-220) a la concepción de derechos humanos, estos también deben ser modificados desde su comprensión para favorecer el desarrollo de capacidades.

Frente a la relación entre derechos humanos y capacidades, Nussbaum (2011) propone que las segundas son “titulaciones [*entitlements*] humanas importantes, inherentes a la idea básica de justicia social y pueden ser vistas como una especie de acercamiento a los derechos humanos” (p. 23, traducción propia). Es decir, dentro del enfoque de capacidades de la filósofa norteamericana

las capacidades humanas *están embebidas* en los derechos humanos: las capacidades son un tipo de derechos, pero no todos los derechos son capacidades. Esto no ocurre en el caso del enfoque de capacidades de Sen, quien, aunque considera que están estrechamente relacionados, las capacidades no son reductibles a los derechos. Nussbaum (2011, p. 24), además, propone que los derechos humanos y las capacidades humanas podrían entablar una relación de sustitución unidireccional. Esto, como se ha mencionado previamente, no ocurre en el caso de Sen, para quien no son susceptibles de sustitución entre ellas, aunque, si entablan una relación lineal en la que el goce de derechos afecta positivamente el desarrollo de capacidades.

Ahora bien, existen puntos de unión entre la forma en la que Nussbaum y Sen perciben la relación entre derechos. En primer lugar, para ambos se trata de un requerimiento ético que permite expandir los horizontes bajo los cuales se perfilará el desarrollo de las naciones y el desarrollo humano: “Una lista de capacidades, como una lista de derechos humanos, crean un conjunto de logros morales y humanos para el desarrollo, en lugar de enfocarse en productos domésticos per cápita como único objetivo de desarrollo” (Nussbaum, 2011, p. 24, traducción propia). Sin embargo, Sen no crea una lista de capacidades básicas, toda vez que la priorización parte del debate y no de la estipulación *a priori* de caminos que se *deban* transitar. Ahora bien, las capacidades no son en sí una obligación moral, sino el resultado del cumplimiento de una obligación frente a un requerimiento ético desde la perspectiva del economista indio. Ya que se trata de un trabajo basado en el enfoque de capacidades de Amartya Sen, por proponer una visión más dinámica y menos estática de las capacidades y proveer una distinción clara entre derechos y capacidades, se mantiene como sustento para el presente escrito que derechos humanos y capacidades humanas están en relación de complementariedad, lo que promueve el debate y la crítica de ideas preconcebidas y favorece la creación de diversos caminos para la acción de los gobiernos.

Una vez discutida la relación entre derechos humanos y capacidades bajo el enfoque de Sen y en contraste con la teoría de Nussbaum, puede procederse a comprender cómo se traduce esto en la acción gubernamental y en las vías para el desarrollo de las naciones y de los humanos. Tanto para Sen como para Nussbaum, la cuestión de las capacidades para el desarrollo humano pasa, entonces, de los datos sobre pobreza y las necesidades básicas para establecer metas más claras y humanas hacia lo que la persona puede realmente hacer o ser, como, de tal manera que lo ofrecido en efecto favorezca las capacidades de ser y hacer de los ciudadanos. En el caso de alimentos escolares, por ejemplo, no se preguntará cuántos niños se espera que almuercen diariamente (enfoque tradicional), con lo que las metas quedan cumplidas en su totalidad, sino por cuál es la ingesta de calorías diaria proporcionada por los alimentos asignados a cada niño y cuál es la relación correspondiente entre calorías de grasa, azúcares, proteínas y demás información nutricional. Esto es así porque una adecuada ingesta calórica ayuda al desarrollo neuronal para el aprendizaje y el cumplimiento de tareas cotidianas (Próspero-García *et al.*, 2013, p. 101). Este cambio de perspectiva permite concebir a la intervención gubernamental como un medio y no como un fin (Bernal, 2008, p. 211; García, 2007, p. 46).

Bajo el enfoque de las capacidades se busca otorgar poder a las personas que por cuestiones históricas, sociales, culturales y económicas no lo han poseído, tal como la población en situación de pobreza, y las minorías étnicas, religiosas y sexuales. A estas poblaciones se les ha impedido tradicionalmente lograr un alto nivel educativo y profesional y se les ha negado el goce de derechos civiles, sociales y políticos. Se trata, con este enfoque, de permitirles recibir la educación, formación y capital (económico, físico, humano) necesarios para que puedan tomar decisiones que afecten positivamente sus vidas, en la medida en que puedan gozar de sus derechos.

Se trata, en el fondo esencial, de fomentar un *saber-hacer*, “los logros y oportunidades individuales dependen no sólo de la distribución de la renta dentro de la familia sino de los roles y pautas de la conducta arraigadas” (Sen, 2000, p. 94). Los sujetos establecen un plan de vida y elijen los medios para realizarlo, en el contexto del respeto absoluto por cómo quieren vivir su vida y la dignidad con la que quieren vivir: “Una vida con dignidad se constituye en la medida que las personas cuentan con un conjunto de capacidades para funcionar, que les permite aquellos aspectos que consideran valiosos para sus vidas” (Urquijo, 2008, p. 12).

Las capacidades en el planteamiento de Sen son, así, la máxima expresión del goce efectivo de los derechos fundamentales, en especial, del derecho a la igualdad que es un presupuesto para gozar de la libertad: “Pienso que este asume el concepto de capacidad como expresión de la libertad real con la que un individuo debe contar para alcanzar aquello que valora, es decir la libertad se entiende como capacidad” (Urquijo, 2008, p. 22). Ser libres implicaría la capacidad real de tomar decisiones y actuar en concordancia para mejorar las condiciones de la propia vida, “La capacidad refleja la libertad para buscar estos elementos constitutivos, y puede incluso tener un papel directo en el mismo bienestar, en la medida en que la decisión y la elección son parte también de la vida” (Sen A, 2014, p. 56). Bajo esta perspectiva la gestión pública se entiende como una forma de motivar y garantizar a las personas su libertad. Para lograr esta garantía se hace necesario repensar las formas como se analizan las condiciones socioculturales y económicas de la población, bajo el enfoque de capacidades se hace necesario revisar las formas como se adelanta la administración pública para mejorar la calidad de vida de la población. Se trata de promover la inclusión de estrategias de análisis cualitativo que incluyan las consideraciones éticas de garantizar inicialmente el goce de derechos, lo cual tenderá a mejorar su calidad de vida.

1. Surgimiento e importancia

Nacido en 1933 en Santiniketan Bengala, Amartya Sen mostró grandes aptitudes para las matemáticas y las ciencias exactas. En 1951 estudió física en el *President College* (Calcuta) y en 1952 inició su carrera en economía en *Trinity College* (Cambridge). En 1998 fue galardonado con el Premio Nobel de Economía por sus contribuciones a la economía del bienestar, en particular, al ámbito del desarrollo y por la propuesta del enfoque de las capacidades (Sánchez, 2009, p. 9). Desde que recibió el Nobel la influencia de Sen en el mundo ha ido creciendo debido a que ha planteado soluciones frente a hambrunas y situaciones de extrema pobreza en el mundo (Sánchez, 2009, p. 9). Sen se ha involucrado además en luchas por la igualdad en todos los campos: género, educación, riqueza, alimentación, etc.

Dos acontecimientos marcaron su sensibilidad y preocupación por contribuir en la mejoría de las condiciones sociales humanas: la pobreza y la desigualdad que ocasionaban hambrunas en todo el mundo, y particularmente en India. Atestiguó una hambruna bengalí donde murieron entre 2 y 3 millones de personas, y presenció el asesinato de un jornalero musulmán en tiempos de la división de castas religiosas.

Ha sido particularmente crítico de las formas como las relaciones políticas y sociales en la India han dejado destituida a la población musulmana (Bhowmick, 2017, p. 1). A raíz de un fuerte sentimiento humanista, consideró su obligación tratar de solucionar las causas de esos terribles padecimientos humanos para conseguir una mejor calidad de vida (Sánchez, 2009, p. 9).

En su discurso de aceptación del Nobel resaltó que parte del trabajo por el cual se podría sentir merecedor del galardón fue su concepción de la pobreza como algo más que la carencia de recursos económicos. Para Sen (1998, p. 12) esta puede entenderse mejor si se articula no solo con la posibilidad de poseer bienes y acceder a los recursos necesarios para desarrollar su ser y hacer optimizando sus habilidades, sino también a las formas como estos se usan para la vida diaria. Es decir, no se trata de *poseer* sino de *saber-hacer*. Para Sen no todas las personas han sido capacitadas a lo largo de su vida, para aprovechar el potencial de sus posesiones de forma tal que generen un impacto positivo en sus vidas.

El que la posesión no sea el único indicador de la posibilidad de las personas para mejorar sus vidas, tal como propone el enfoque de capacidades, se puede confirmar si se revisa la situación de emprendimiento en América Latina. Para Coraggio (2007, p. 4) por varias razones los emprendimientos latinoamericanos no siempre prosperan como lo esperan los sujetos y los gobiernos. Una de las razones es que se trata de entornos altamente competitivos de relación económica salvaje que exige emprendedores un alto grado de inversión y movimiento. Otra se encuentra en las acciones estatales que no han logrado favorecer efectivamente a las personas que deciden emprender.

Pero, en el fondo del problema se halla que, por lo general, los individuos que emprenden no cuentan con la formación necesaria para hacer análisis complejos y efectivos del ambiente económico donde insertarán su proyecto (Coraggio, 2007, p. 4). Esto trae problemas, en particular, en lo que se refiere a prever situaciones problemáticas, responder a la adversidad o tomar decisiones con el coste de oportunidad menos agresivo para el emprendimiento. Es decir, en este caso en particular no se trata solamente de poseer el capital económico, físico y humano necesario

para producir un bien o proveer un determinado producto, sino también de *saber-hacer* con este, de forma tal que se puedan obtener los beneficios que se esperan. En este caso, la libertad se encontraría en la capacidad de decisión razonada y libre que permita ver y optar por la mejor opción posible.

En el campo político puede estudiarse, por ejemplo, cómo el tener el derecho al voto no necesariamente va de la mano con saber-hacer algo con él durante los procesos de elección de cargos públicos. Podría recordarse la pregunta que planteó Sen (1998, p. 2): “¿Cuándo conduce una decisión por mayoría a elecciones coherentes y no ambiguas? ¿Cómo podemos juzgar qué tan bien se comporta una sociedad *en su conjunto* dados los distintos intereses de sus diversos miembros?”. Si bien esta no puede considerarse una duda sobre la legitimidad de la elección popular, trae a colación la inclusión de formas de análisis de la población que no pueden cuantificarse o rastrearse en cifras.

Piénsese, por ejemplo, que pueden ocurrir diferentes vicios durante un proceso electoral: compraventa de votos, amenazas para votar por un determinado candidato so pena de despido o el sentimiento de obligación a votar por una persona en particular porque ha impulsado medidas para mejorar su calidad de vida (Duncan, 2014, p. 7). En este caso, la garantía del goce al derecho a votar no es un indicador de la libertad de los individuos para elegir a sus dirigentes. Es necesario que las personas *sepan-hacer* con sus derechos, lo cual implicaría contar con una mejor educación en materia política y electoral, y contar con las herramientas necesarias para no sentirse en la obligación de votar por alguien con tal de no empeorar su condición socioeconómica.

Para Sen, conforme a su enfoque, la existencia de disposiciones constitucionales o legales que consagren, por ejemplo, los derechos a la expresión, el voto o la asociación, significan poco

si no se han garantizado previamente los derechos que permitan a las personas adquirir o desarrollar las capacidades que les permitan gozar de tales derechos¹¹.

Este planteamiento tiene particular relevancia en contextos como el latinoamericano donde los derechos sociales de poblaciones plurales se violan de manera prolongada y sin atisbo de solución estructural a mediano plazo. La defensa de los derechos constitucionales de libertad se torna inocua ante la población necesitada si no se han protegido previamente los derechos sociales. La persona desfavorecida valora que ciertos derechos le garanticen las libertades de expresión, culto, enseñanza y circulación, por ejemplo. Sin embargo, para esa misma persona tendrán más importancia los derechos que le permitan superar su situación existencial deficitaria (García L. , 2015, p. 46) La función del gobierno frente al goce efectivo de los derechos consiste en asegurar condiciones materiales mínimas de existencia para lograr una mínima igualdad, que es esencial para el ejercicio efectivo de la libertad.

Las funciones del gobierno se verían afectadas si no se cumplieran por algún grado de satisfacción del goce efectivo. No solo de los derechos civiles y políticos, sino también de los derechos sociales que son precisamente los que procuran crear las condiciones materiales necesarias para lograr una mínima igualdad, que es esencial para el ejercicio efectivo de la libertad. El amparo a los derechos sociales sitúa a las personas en la condición de poder hacer. La relación de complementariedad entre un adecuado ejercicio de las facultades gubernamentales enfocada en los derechos sociales y en las políticas de seguridad, que procuran sobre todo garantizar los derechos de libertad, se expresa en estas palabras de Obama (2009):

¹¹ En este sentido hay que enfatizar que el concepto “capacidad” no se entiende exclusivamente en su acepción de “Cualidad de capaz” sino también en tanto oportunidad, lugar o medio para ejecutar algo (RAE).

Es indudablemente cierto que el desarrollo rara vez se arraiga sin seguridad, pero también es cierto que la seguridad no existe allí donde los seres humanos no tienen acceso a alimentación suficiente, agua potable, medicamentos o a refugio, lo cual necesitan para sobrevivir. No existe cuando los niños no pueden aspirar a una educación decente o a un empleo que pueda mantener a una familia. La falta de esperanza puede pudrir a una sociedad desde su interior. (p. 2)

El acceso a estos derechos y a estos servicios que hacen la vida digna configura la obligación principal de los Estados Sociales de Derecho. En el caso colombiano, al declarar un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno, la Corte Constitucional en sentencia T-025 de 2004 hizo la siguiente afirmación:

En un Estado Social de Derecho las autoridades tienen la obligación de corregir las desigualdades sociales, facilitar la participación de los sectores débiles y vulnerables, y estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la población. (p. 20)

Si bien reconoce que esto debe hacerse a partir de medidas legislativas, porque está sujeto a apropiaciones presupuestales, ello no justifica que sea aplazado indefinidamente hasta cuando el Congreso le preste atención al problema. Por esta razón, el rasero para juzgar a un gobierno debe contemplar las capacidades que brinde a sus ciudadanos para ejercer sus derechos.

No es entonces solo que las personas no pueden aprovechar los incentivos por no *saber-hacer*, sino que no le han sido garantizados derechos sociales, como la educación o la salud, por ejemplo, que les permitan apropiarse de las ventajas de una asignación presupuestal. Este enfoque

busca entender el problema desde una perspectiva más amplia e integral. Otorgar dineros en forma de subsidios a miembros de comunidades desfavorecidas sería solo una forma de subsanar superficialmente un grave problema. Este enfoque serviría como criterio para analizar las posibilidades que tiene el individuo de ejercer una decisión racional para mejorar sus condiciones y su calidad de vida, a través de los proyectos y políticas públicas implementadas por el Estado, con el fin de garantizar todos los derechos que faciliten y promuevan esta decisión libre y razonada.

En términos de *economía* el enfoque de capacidades surgió de la mano de las teorías de la elección, las cuales tratan sobre las formas como los sujetos, en tanto individuos y miembros de un colectivo, toman decisiones de manera razonada. Tal como lo señala su discurso de aceptación del Nobel, existen muchas preguntas que apuntan a diferentes caminos dentro de este campo de análisis. Se puede estudiar la elección en razón de las votaciones. Lo que le interesa principalmente son las formas como puede llegar a entenderse el comportamiento humano en situaciones de pobreza. No puede ser confundido como una investigación ontológica *per se*, sino como la forma en la que puede entenderse que un individuo haga algo determinado con un incentivo económico.

Se encuentra una constante preocupación por las formas como los Estados tratan los problemas de aquellos sectores de la población que sufren de las desigualdades socioeconómicas. Las hambrunas se caracterizan por ser un elemento recurrente, una preocupación constante. Proveniente de un país donde el acceso a la alimentación básica es limitado y donde existe una gran diferencia social, esta preocupación constante es entendible en Sen, tanto como el genuino interés por proporcionar un enfoque que permita hacer la inversión necesaria entre una población que le resultaba cercana. Se basa en el uso de los derechos más allá del crecimiento económico

(crecimiento interno bruto) o el alcance tecnológico o la modernización social, hacia concebirlos como instrumentos para mejorar la libertad humana.

Las capacidades serían un conjunto de funcionamientos y libertades para mejorar las vidas de las personas, las cuales se pueden adquirir a partir del goce de sus derechos: “conjunto de realizaciones y funcionamientos alcanzados por los individuos” (Sen, 1995, p. 54). Establece que las capacidades son rasgos personales, pero no son una actividad, sino más bien los estados deseables de las personas, pues “representan parte del estado de una persona: en particular, las cosas que logran hacer o ser al vivir” (Sen, 1996, p. 55).

En síntesis, el enfoque de las capacidades destaca la naturaleza de vida que llevan las personas en el plano real y el grado de libertad real que pueden llegar a alcanzar. “Para Sen es importante distinguir los bienes que son usados para alcanzar un funcionamiento y la capacidad que los bienes pueden prestar. De tal forma que pasear en patines se distingue de tener un par de patines” (Urquijo, 2008, p. 40). Este enfoque permite, entonces, contar con herramientas adicionales para pensar a la sociedad y sus problemas, más allá de la falta de recursos económicos.

Para Pérez (2013, p. 91) el enfoque de capacidades es vital para garantizar los esquemas básicos de funcionamiento de las sociedades. Esto se debe a que la pertenencia a cualquier grupo social impone un conjunto de deberes y obligaciones, pero cuando se atribuyen estos deberes a una persona se está presuponiendo que es capaz de realizarlos. En este sentido, la atribución de un deber implica que la persona tiene las capacidades requeridas para cumplirlas. Sin embargo, en el mundo se observa frecuentemente que los grupos sociales imponen responsabilidades sin asegurarse que tiene los recursos y competencias para cumplirlas.

De allí que el enfoque de las capacidades resulta clave no solo para mejorar el bienestar y calidad de vida de las poblaciones, sino también para asegurar el funcionamiento de la sociedad como un escenario en donde se imponen una serie de deberes que deben estar conectados, a su vez, con los derechos fundamentales. Por esta razón resulta clave entender uno de los objetos de este enfoque: la pobreza.

Sen sostuvo en su discurso de aceptación del Nobel:

¿No será la pobreza en última instancia una falta de oportunidades para vivir una vida mínimamente aceptable, las cuales pueden verse afectadas por un número de factores, incluyendo por su supuesto el ingreso personal, pero también las características físicas de la persona y del medio ambiente, así como por otras variables (tales como la disponibilidad y costo de facilidades médicas y de otro tipo)? La motivación detrás de un tal ejercicio se relaciona estrechamente a una visión de la pobreza como la privación severa de ciertas capacidades básicas. Este enfoque alternativo conduce a diagnósticos de la pobreza bastante diferentes de los que puede arrojar un análisis basado únicamente en el ingreso. (Sen, 1998, p. 14)

Conforme a Urquijo (2008, p. 38) entender la pobreza como una privación de capacidades ha constituido una ruptura conceptual, un abandono de los paradigmas tradicionales donde se define la pobreza como la ausencia de capital o de ingresos económicos. En particular, este concepto se ha enfocado en el sujeto y en la libertad que tiene de llevar el tipo de vida que valora. En este sentido, no hay una lista predeterminada de bienes necesarios, pues cada quien, de acuerdo con sus preferencias, decide qué es lo mejor para su vida y cuáles son los instrumentos y posibilidades que le permitirán garantizar su desarrollo y bienestar.

Los conceptos fundamentales del enfoque de Sen son los funcionamientos y las capacidades; los primeros son estados y acciones de una persona, mientras que las capacidades son las diversas combinaciones de funcionamientos que una persona puede alcanzar. Las realizaciones identifican los objetos valiosos, mientras que las capacidades determinan el valor que la persona asigna al conjunto de esas realizaciones.

En este sentido, se puede afirmar que los funcionamientos representan logros, mientras que la capacidad representa la habilidad para alcanzar dichos logros. Sin embargo, sería erróneo decir que desde el enfoque de las capacidades se consideran los logros personales como la última medida normativa, pues el interés central está dirigido a identificar y mejorar las capacidades que tiene para funcionar, para decidir y para elegir libremente qué es aquello que le conviene.

El enfoque de capacidades se ha establecido como una manera alternativa de analizar el comportamiento individual, de identificar los principales objetivos que deben guiar el diseño de las políticas públicas y de evaluar el bienestar de la sociedad. Ante todo, el enfoque de las capacidades se constituye como un rechazo total al utilitarismo, pues no contempla el hecho que entre los bienes y lo que se puede conseguir con ellos existen una serie de factores personales y sociales que median, de tal manera que el resultado entre los logros de una persona y otra varía significativamente.

Es importante tener en cuenta que las elecciones están influidas por el contexto social pues en cada lugar las personas tienen una serie de necesidades concretas que dependen de los medios de producción disponibles, de las relaciones sociales y de las valoraciones personales en torno a lo que representa una vida digna. Por tanto, el comportamiento del mercado no posee valor para la

evaluación social, en donde resulta más importante comprender aquellas particularidades que definen a un contexto específico.

2. Elementos medulares del enfoque

Según Mejía (2005, p. 89), dentro de este enfoque de capacidades propuesto por Sen se consideran las siguientes realizaciones: utilidad personal, evaluación de las libertades negativas, las comparaciones de los medios de libertad y la tenencia de recursos. Estos se explicarán a continuación

Utilidad personal: Este enfoque se concentra en los placeres y la felicidad que se obtienen a partir de la realización o cumplimiento de un logro o de un objetivo. En este aspecto se tienen en cuenta las posibilidades que tiene una persona para construir su propio bienestar. Para Sen (1996) se trata de:

representar las combinaciones alternativas que una persona puede hacer o ser: los distintos funcionamientos que puede lograr. Cuando se aplica el enfoque sobre la capacidad a la ventaja de una persona, lo que interesa es evaluarla en términos de su habilidad real para lograr funcionamientos valiosos como parte de la vida. (p. 54)

Como se puede ver, en este aspecto se trata de evaluar condiciones de vida que no pueden ser cuantificadas; ¿cómo convertir en una cifra los aspectos que llevan a una persona a una situación de bienestar? Se trata de establecer criterios de análisis que permitan un acercamiento más cercano a las personas y las formas en las que construyen sus vidas. Esto se relaciona con las libertades positivas, entendidas como la “capacidad para autogobernarse” (Camps, 1998, p.10). Es decir, aquellas formas como se puede hacer un cambio en la vida propia.

Este nuevo proceso de evaluación implica necesariamente que gobernantes y administradores públicos se involucren de formas más profundas dentro de la población a la que buscan favorecer, con nuevas técnicas de revisión poblacional. Se deben involucrar evaluaciones socioculturales, de manera que se identifiquen condiciones que puedan guiar la acción de políticas públicas.

En este aspecto se debe hacer una aclaración básica, con tal de que no se confunda el uso de la palabra “utilidad” con una suerte de perspectiva utilitarista desde el enfoque de capacidades de Sen. En primer lugar, aunque Mejía (2005, p 89) resalta que la utilidad personal es una de las posibles realizaciones que hacen parte del enfoque de capacidades, esta no es la única existente.

Además de esto, la propuesta de Sen no es monista, como la del utilitarismo, sino consecuencial pluralista. Entiéndase acá por consecuencialismo al hecho de evaluar una acción a partir de sus consecuencias; es decir, una acción se justifica en sus repercusiones y no en sus razones (Hernández, 1998, p. 139). Hernández (1998) resalta que

Sen sostiene en varios escritos que la ética utilitarista y el razonamiento moral bienestarista son enfoques limitados e inadecuados para la valoración ética debido a las restricciones informacionales que imponen a la hora de juzgar los intereses y ventajas de las personas. [... Sen] dedica sus esfuerzos a elaborar un análisis consecuencialista que incorpore el cumplimiento y el incumplimiento de los derechos y las libertades en la evaluación de los estados sociales y de las acciones institucionales, y que admita la relatividad del evaluador al juzgar los resultados, es decir, que reconozca que personas diferentes evalúan en forma diferente un mismo estado de cosas. (p. 139)

En este sentido, el consecuencialismo pluralista del enfoque de capacidades de Sen permitiría considerar un rango más amplio de acción. Esto se relaciona con el hecho de que actuar para el desarrollo de las capacidades (tras el goce efectivo de los derechos humanos) parte de un debate y no de una idea preconcebida y delimitada.

En este respecto puede encontrarse una nueva diferencia frente al enfoque de capacidades de Nussbaum, quien al hacer un listado de capacidades humanas centrales ha predefinido para los individuos cuáles son las realizaciones que debe cumplir y tener, sin considerar previamente la libertad total de elección de los individuos, en un proceso de decisión racional y personal. De esta manera, el consecuencialismo pluralista del enfoque de capacidades de Sen permite incorporar la percepción de diversidad y ahondar aún más en las libertades de los individuos.

De esta concepción consecuencial pluralista surgen cuatro facetas clave de información moral: libertad de bien-estar, logros del bien-estar, libertad de agencia y logros de agencia. Es necesario notar las implicaciones de la separación en la palabra bienestar, como una suerte de regresión etimológica que busca dar mayor significancia hacia el sujeto que se beneficiará de la acción de la libertad. Con la separación se atribuye un juicio de valor (bien) asociado a la razón misma de existir, como estar en el mundo. Es decir, es todo aquello relacionado con la sensación de satisfacción por la existencia misma, por la existencia propia. A raíz de la separación se logra, además, una separación adicional de las teorías bienestaristas, en las cuales se considera el bienestar un sinónimo de la utilidad, medida en términos de bienes (Hernández, 1998, p. 139). Es decir, no se busca una confusión general del bien-estar del enfoque de capacidades con el bienestar del utilitarismo.

Cejudo (2007) resalta que dentro del enfoque de capacidades de Sen, el bienestar atraviesa un proceso de redefinición

en el sentido de tener libertad para llevar una vida valiosa [y digna]. Desde esta nueva perspectiva [del enfoque de capacidades] la calidad de vida depende de lo que el sujeto sea capaz de conseguir, de las maneras en que sea capaz de vivir, y no de su renta, disponibilidad de servicios sociales o satisfacción de necesidades básicas. (p. 11)

El bienestar, entonces, tanto como los derechos humanos no son estáticos y no pueden ser predefinidos para la evaluación. El bienestar no puede ser impuesto, no se le puede obligar a los individuos a considerar que su vida será valiosa en la medida en que cumpla con condiciones predeterminadas, como sus posesiones o logros académicos, profesionales o personales según las expectativas sociales. “Por el contrario si el elegir es considerado como parte de la vida, y hacer se distingue de elegir. Entonces el bienestar debe considerarse influido por la libertad, reflejada en la amplitud de opciones del conjunto” (Sen, 2014, p 65). El bienestar, entonces, será definido en la medida en que las personas consideren lo más valioso de manera personal, al margen de lo que se le imponga.

De esta manera surge la libertad del bien-estar, como una concepción individual que se deriva en decisiones. La libertad del bien-estar es poder tomar la decisión personal frente a aquello que generará valor para la vida propia (Sen, 1984, p 23; 1985, p. 46). En este caso, se deben considerar los recursos con los que cuenta una persona para desarrollar sus capacidades, como dinero o conocimientos específicos y prácticos, así como las ventajas derivadas del acceso a dichos recursos. Cejudo (2004) resume la postura de Sen frente a este tipo de libertad como una en la que “se trata de que si el sujeto es más libre, entonces, tiene a su alcance más opciones entre las que

elegir, y por tanto quizás pueda obtener un bienestar mayor.” (p. 243). Considérese, por ejemplo, el caso de un individuo con escasos recursos económicos, quien configura que el valor de su vida dependerá de la realización profesional, lo que podrá solucionar sus problemas monetarios. Considérese, además, que esta misma persona no cuenta con apoyo por parte de su familia para formarse y que es obligado a dejar de lado estudios en pro de un trabajo que no requiere calificaciones, pero que le permite ingresos instantáneos. En este caso, este ser humano no pudo ser libre para decidir en aquellas acciones que le pudieran dar valor a su vida, que le generaran bien-estar. Su posibilidad de elección se vio limitada por el goce restringido de libertad de acción. Ahora bien, en momentos en los que este mismo individuo se considere más libre podrá decidir en pro de su propia razón de bien-estar, como podría ocurrir, por ejemplo, ante la independencia económica. Se invita, de esta forma, a no tomar por sentado que los individuos tienen un amplio rango de elecciones disponibles. Esto pone un freno sobre la perspectiva de la decisión racional: el individuo no tomará la mejor decisión en un océano de opciones, sino la decisión más adecuada en medio de las limitaciones que se le han impuesto a su libertad de decisión.

Ahora bien, la libertad de bien-estar no es en sí un logro del bienestar. Mientras esta libertad atraviesa las capacidades de los individuos en relación con la libertad de decisión, los logros del bien-estar se refieren a los efectos de estas decisiones (los funcionamientos). Es decir, el bien-estar se produciría tras los funcionamientos que se derivan de las capacidades (libertad de elección), teniendo en cuenta el uso de los recursos y el aprovechamiento de las ventajas. Ahora bien, la valoración dada a los funcionamientos dependerá, tanto como la elección, de los individuos mismos. Estos logros, además, se revisan a la luz de la forma en la que el individuo ha configurado lo que le da valor a su vida.

De esta forma, se puede ver que la decisión tomada por un ser humano es relativa y, aunque útil, no es utilitarista, pues se ampara en un grupo amplio de decisiones y de posibilidades de libertad que permiten la difusión de posibles repercusiones para los individuos. De esta manera, se crea un espacio en el que se diversifican y amplían las acciones y las consecuencias esperadas de los individuos, a partir del desarrollo de las capacidades propias.

Además del bien-estar, el cual se centra en la acción individual, está la libertad y los logros de la agencia. En este caso es necesario recordar que para Sen todos los individuos pueden considerarse agentes del goce de derechos de los individuos, mientras tenga las capacidades y recursos para hacerlo. Además, la acción sobre el goce de derechos de los otros tendrá efectos sobre la forma en la que desarrollen sus capacidades. En el seno de esta propuesta se encuentra la concepción de que las decisiones y las acciones propias no se vuelcan solo sobre uno mismo sino también sobre los demás. De esta manera, el desarrollo de las capacidades, y el ejercicio de las libertades, no debe enfocarse exclusivamente en el bien-estar (el valor de las acciones propias sobre la propia vida), sino sobre la agencia (el valor de las decisiones propias frente a otros). En este caso, se puede considerar que se trata de agencia como aquella posibilidad de actuar en un entorno determinado, a partir de las decisiones libres que se puedan determinar, producto de lo cual se generará un efecto en la sociedad (Cejudo, 2004, p. 241). No se trata de una agencia interna (poder ser determinador de la vida propia), sino social, volcada a los otros.

La libertad de agencia tiene que ver con “la consecución de otros objetivos [diferentes a los del bien-estar] que el ser humano pueda tener como agente capaz de comprometerse con personas, ideas o valores” (Cejudo, 2004, p. 240). Es decir, se trata de aquella libertad para incidir sobre los demás, desde una perspectiva ética previamente definida. Frente a este tipo de libertad

es necesario tener como consideración que sus logros serán medidos a partir de la posibilidad de elegir y de tomar decisiones al respecto, sino también del impacto que se tenga, aunque reducido. Los logros, en este caso, buscarán ser evidenciados en toda la sociedad.

De lo anteriormente expuesto se puede ver que el consecuencialismo pluralista permite una concepción más amplia de lo que es útil, no bajo una lógica utilitarista, sino variada. En esta nueva perspectiva, “útil” puede equipararse a una decisión racional personal y relativa que propende por la variedad de elecciones y que trae como consideración básica el ejercicio y posibilidades de libertad de los individuos.

La evaluación de las libertades negativas: las libertades negativas se relacionan con las formas como se cede a otras personas el derecho (y el deber) de decidir, hacer, actuar e intervenir en los asuntos públicos y en la vida de los individuos (Domínguez, Guijarro & Trueba, 2011, p. 11). Esta es la esfera de los derechos civiles y políticos. En contraste con la esfera de la utilidad personal, se trata de evaluar: 1. La garantía de goce de derechos civiles y políticos, tales como el voto, y 2. Las formas como los individuos pueden hacer uso de ellos, de forma racional y libre de manera que identifiquen sus posibilidades y las circunstancias que se adapten mejor a sus necesidades, sin presiones externas.

Se debe tener presente que, como argumentó Bobbio (2003), es necesario incluir derechos sociales en la agenda política porque constituyen el supuesto de un efectivo ejercicio de los derechos de libertad. Solo si existieran las libertades negativas todos serían igualmente libres, pero no todos tendrían igual poder, por lo cual es necesario que se reconozcan los derechos sociales que sitúan a las personas en condición de tener el poder de hacer aquello que son libres de hacer. El reconocimiento de estos derechos requiere la intervención directa del Estado hasta tal punto que

también se denominan derechos de prestación, precisamente porque requieren que el Estado intervenga mediante prestaciones adecuadas. Esto quiere decir que en la evaluación de las libertades negativas se revisa también si estos son suficientes o cuáles son necesarios para cuidar el bienestar de la población.

Las comparaciones de los medios de libertad: para Sen (1996, p. 56; 1998, p. 22) los medios de libertad no se consideran en sí un aspecto clave para entender la forma como se construyen y aprovechan las capacidades de las personas. Estos hacen referencia, principalmente, al capital físico y financiero para lograr conseguir bienes y recursos que mejoren la calidad de vida. Bajo modelos tradicionales, evaluar la cantidad de estos medios en posesión de los individuos dentro de la población se considera una forma efectiva de obtener datos sobre el desarrollo y la calidad de vida dentro de un territorio. Bajo el enfoque de las capacidades, tales cifras no indican cómo las personas logran trabajar con ellas, por lo que serían un dato sin representación.

Lo fundamental en este aspecto consiste principalmente entre el acceso y la posesión de estos medios de libertad. Se trata de comprender cómo se distribuyen de manera desigual. Sin embargo, este es un análisis intermedio que solo es útil en la medida en que es un indicador de aquellos segmentos de la población que probablemente cuentan con menores posibilidades de desarrollar sus capacidades o de ejercer libremente sus derechos negativos y positivos. Debe tenerse en cuenta, además, que la utilidad personal no se relaciona necesariamente con la posesión de estos medios, toda vez que se manifiesta de otras formas, como en la creación de condiciones que favorezcan el empoderamiento y la sensación de bienestar. Además, la utilidad es apenas una de las posibles realizaciones que pueda tener el individuo para desarrollar sus capacidades.

Puede considerarse, por ejemplo, que estos medios de libertad pueden no ser necesariamente factores dentro de formas de empoderamiento, por ejemplo, de mujeres que logran decidir sobre sus cuerpos y fecundidad. El que las mujeres puedan decidir en qué momentos de sus vidas desean o no tener hijos, de manera que puedan asegurar su crecimiento personal y profesional es un indicador del bienestar en el que no interviene necesariamente el acceso de capital financiero. Por esta razón, este se considera tal vez uno de los elementos menos cruciales dentro de la estructura teórica del enfoque de capacidades, pero no por ello debe ser despreciado, pues hacer parte de un estudio estructural de la sociedad.

La tenencia de recursos: la tenencia de recursos se relaciona con el acceso a bienes para la libertad. Como explica Sen (1998, p. 56), no se trata de un estudio sobre la capacidad de acceso a bienes y servicios, sino a las formas como se puede hacer uso de ellos. Además, se trata de una forma de estudiar cómo se distribuye el acceso a recursos dentro de las sociedades. Este aspecto consiste en analizar las causas sociales y efectos sobre el individuo de distribuciones inequitativas de los recursos y la riqueza.

El enfoque de la capacidad se entiende, desde este contexto, como la posibilidad que tienen las personas de alcanzar las cosas que quieren *ser o hacer*, de acuerdo a una serie de valoraciones personales mediadas por las características de la sociedad donde viven. Es decir, si bien se reconoce que cada individuo crea asociaciones únicas entre sí y su entorno físico, económico y social, es necesario también entender los patrones socioculturales de comportamiento y las causas estructurales de las diferencias socioeconómicas. Por esta razón, se considera importante estudiar tanto las formas como se disfrutan los derechos positivos y negativos (dimensión netamente

individual), como las formas como se distribuyen los recursos y los medios de libertad, y las formas en que son apropiadas por diferentes individuos.

Para Sen se puede considerar que una sociedad es libre y justa en los momentos en los que permite a las personas desarrollar y ejercer las capacidades indispensables para alcanzar o lograr lo que desean y valoran. Para que esto se logre, es necesario que coincidan a favor de los individuos los cuatro aspectos previamente presentados. Esta forma de evaluar la sociedad implica necesariamente un repensar la labor de los gobiernos con respecto a sus habitantes; su eficiencia y eficacia se medirá en la medida en que logre construir para los individuos este nicho ideal para que desarrollen sus capacidades.

Este factor de valoración de la acción estatal convierte en puntos cruciales de revisión por parte de los gestores de políticas públicas: (1) los funcionamientos sociales y las capacidades, (2) establecer una métrica para las comparaciones interpersonales, (3) la distinción entre los fines y los medios, (4) la conversión de factores, el reconocimiento de la diversidad, (5) la concreción de capacidades básicas y (6) estas capacidades como formas de libertad. A continuación, se discutirán estas concepciones centrales, algunas de las cuales han sido tratadas anteriormente.

2.1. Sobre las capacidades

La capacidad se entiende como un sinónimo de *poder/saber hacer*. En diversos casos estas capacidades pueden llegar a confundirse solo con la fuerza física, de lo que surgen los términos de discapacidad e incapacidad.

Sin embargo, no basta solamente con tener una corporalidad definida. El problema principal radica en las formas como la sociedad permite la interacción de ciertas personas dentro

de la vida comunal, social y económica. En el caso de las personas en situación de discapacidad, entonces, no se define a partir de las formas del cuerpo, sino de las barreras impuestas para que puedan llevar a cabo una interrelación más homogénea con el resto de la sociedad (Serrano & Camargo, 2011, p. 290; UNICEF, 2001, p. 11). De esta forma, no solo se entiende a estas personas como “*no aptas*” para cierto tipo de trabajos e interacciones, sino que, además, se les prohíbe desarrollar capacidades *otras* que aseguren su inserción en el mundo.

Algo similar ocurre con la población en situación de pobreza. En este caso no se hace mención específica a la corporeidad, sino a la existencia de situaciones que propician contextos de segregación de estas personas de las demás clases, que las deslindan de sus derechos y les impiden aprovechar aquellos momentos en los que pueden ser libres. Así, puede entenderse a la pobreza dentro de este enfoque como los límites impuestos que evitan capacitarse, tener el poder de *hacer* algo y, con ello, de *ser* alguien.

Funcionamientos y capacidades: el funcionamiento tiene que ver con las formas como se tejen las relaciones dentro de instituciones sociales e involucran a los sujetos. El funcionamiento sería equivalente a las pautas como se establecen reglas específicas de comportamiento (Eade, 2005, p. 48). Es decir, los funcionamientos serían prescripciones estructurales que guían las acciones y las relaciones humanas, estos pautan el género, las interacciones de clase, raza y cualquier división por categorías sociales que imponga una separación entre personas y las formas como debe llevarse a cabo la relación entre ellas.

Puede pensarse, por ejemplo, en el funcionamiento en relación con el género en la sociedad nigeriana¹², tal como lo recuenta Chimamanda Ngozi Adichie (2015) en su conferencia TED *We should all be feminists*. Adichie (2015, p. 12) describe a una sociedad nigeriana que concibe a la mujer como alguien que depende del hombre y debe estar siempre pendiente de no herir el ego masculino con la difusión de ideas feministas o con la pretensión de lograr una gran carrera profesional. La mujer, además, debe hacerse cargo de las labores del hogar. Es decir, son normas muy rígidas que impiden muchos logros a las mujeres.

En este aspecto, Adichie resalta que las capacidades de las personas pueden lograr solucionar este problema, más que los incentivos gubernamentales para fomentar el empleo femenino. Es necesario que se creen nuevas formas de funcionamiento que permitan la formación de mujeres y hombres tanto en conocimientos específicos como en el amor propio y mutuo. Las capacidades y su reconocimiento, como la educación y la formación, podrían llegar a cambiar esta forma en la que funciona la sociedad nigeriana (Adichie, 2015, p. 23).

Las capacidades podrían concebirse, entonces, como formas en las que se puede afectar el funcionamiento de la sociedad y cambiar las reglas de juego. Así, por ejemplo, se ha patentizado una forma específica de actuar que separa a las mujeres de un amplio rango de derechos, en particular, los económicos. Fomentar capacidades para el emprendimiento y la autosuficiencia monetaria sería una forma de alterar este funcionamiento (Eade, 2005, p. 2).

¹² Con esto no se quiere decir que la sociedad nigeriana tenga una división de género más nociva que aquella que existe en otros países del globo. Tal comparación no sería pertinente para este estudio y probablemente tampoco lo sea para cualquier otro. Se toma este ejemplo porque la autora ha logrado integrar, sin hacerlo explícito, la interrelación entre el funcionamiento y las capacidades, según la propuesta de Sen.

Capacidades básicas: la pobreza puede entenderse como “la privación severa de ciertas capacidades básicas” (Sen, 1998, p. 14). Es decir, no son solo las necesidades de alimentos, bienes o servicios para la supervivencia, sino de aquellas acciones que dan poder de ser y hacer. Estas capacidades básicas estarían relacionadas con las “características físicas de la persona y el medio ambiente, así como por otras variables (tales como la disponibilidad y el costo de acceso a recursos médicos y de otro tipo)” (Sen, 1998: 14). Es decir, no es solo ser capaz de pagar por algo, sino que esté disponible para quienes lo necesiten.

Capacidades como libertades: como se enunció anteriormente, las capacidades pueden ser una forma de agencia social que “están relacionadas con una noción de libertad en sentido positivo, es decir, tienen que ver con las oportunidades reales que tienen las personas para alcanzar los objetivos que consideran valiosos” (Hernández, 2006, p. 149-150). Sin embargo, no se trata en este punto de solo unas libertades específicas, sino de las adecuaciones y valoraciones individuales sobre lo que realmente importa y da sentido en la vida:

De hecho, he tratado de argumentar a favor de una evaluación de la ventaja individual en términos de las respectivas capacidades que cada persona tiene para vivir de la manera que él o ella tiene razones para valorar. Este enfoque se concentra en las libertades sustantivas que la gente tiene, y no solo en los resultados particulares con los que terminan. Para los adultos responsables, la concentración en la libertad y no en lo que se logra tiene cierto mérito, y provee un marco general para analizar la ventaja individual y la privación en una sociedad contemporánea. (Sen, 1998, p. 12)

El uso del plural es clave, pues no se habla de *una*, sino de muchas, en la manera como se configure “las alternativas de seres y quehaceres cualquiera de las cuales puede ser elegida por las

personas” (Hernández, 2006, p. 151) dentro de las formas particulares e individuales de sentido. Este hecho trae como subsidiaria a la diversidad y su reconocimiento.

Factores de conversión: o la posibilidad de hacer algo nuevo con algo que se sabe o se recibe, es decir, convertir un ingreso en formas de

[...] vivir una vida mínimamente aceptable, y es esto lo que nos interesa. Hay por lo menos cuatro fuentes distintas de variabilidad: (1) las heterogeneidades personales (por ejemplo, una propensión a enfermarse); (2) diversidades del medio ambiente (por ejemplo, vivir en un área propensa a las tormentas o a las inundaciones); (3) variaciones en el clima social (por ejemplo, que prevalega el crimen o los vectores epidemiológicos); y (4) diferencias en la privación relativa asociada a los patrones habituales de consumo (por ejemplo, ser relativamente pobre en una sociedad rica puede conducir a una privación absoluta de la capacidad de tomar parte en la vida de la comunidad). (Sen, 1998, p. 14)

Es decir, se trata de las posibilidades que el individuo crea para sí y que el entorno le facilita. Estos serían los factores, las pautas de la conversión. Entre más capacidades tenga una persona, o más incluyente sea el entorno físico, social y político, mejor uso podrá hacer de aquello que sabe o puede hacer, o más oportunidades tendrá de aprenderlo.

2.2.Sobre la diversidad

La diversidad puede ser entendida como la convivencia de múltiples subjetividades en un determinado territorio que terminan por establecer a una sociedad no homogénea (Kymlicka, 2002, p. 198). En el marco de la intervención estatal, una población heterogénea no puede constituirse en un objeto que facilite la intervención, pues esta se hace a partir de la generalización de los

individuos y sus necesidades (Kymlicka, 2002, p. 199). ¿Qué hacer, entonces, al proponer que las políticas públicas deberían enfocarse en favorecer las capacidades, que son múltiples, para que puedan gozar los individuos de sus libertades, que pueden tomar cualquier forma? Para Sen la respuesta a este interrogante surge de establecer criterios que permitan reconocer la diversidad, a la vez que establecer relaciones entre las necesidades individuales y particulares de cada individuo. Para ello, propone que se reconozca la diversidad mientras se crea un patrón para establecer métricas de comparaciones interpersonales.

Reconocimiento de la diversidad: este es un factor central. Una vez se reconoce que los sujetos pueden ser diferentes y significar de diversas formas, se asimila a la confusión y puede actuarse con ella. Esto implica una acción más amplia del Estado, en la medida en que debería velar por crear condiciones que respeten esta diversidad y que permitan a las personas acceder a los beneficios derivados de las políticas públicas en las formas y medios que están a su alcance.

Esto permitiría, a su vez, entender que no todos los individuos responderán de la misma forma a un mismo incentivo o a una misma acción estatal. Durante las fases de implementación y planeación de las políticas públicas resulta, entonces, importante evaluar y considerar las formas como las condiciones socioculturales podrán promover un tipo de comportamiento que no necesariamente se ajusta con las intenciones estatales.

Métrica para comparaciones interpersonales: si la pobreza, y el logro de las políticas públicas, ya no pueden ser entendidos solo en términos económicos, y las capacidades y libertades son muchas y toman diversas formas, entonces, se hace difícil lograr establecer puntos clave de comparación que permitan entender lo que ocurre en la sociedad:

Para los adultos responsables, la concentración en la libertad y no en lo que se logra tiene cierto mérito, y provee un marco general para analizar la ventaja individual y la privación en una sociedad contemporánea. La extensión de las comparaciones interpersonales puede ser parcial –basada frecuentemente en la intersección de distintos puntos de vista. Pero el uso de una tal comparabilidad parcial puede hacer una gran diferencia en la base de información de las evaluaciones sociales razonadas.

[...]

Es lo suficientemente fácil puyar hoyos en cada una de estas metodologías y criticar los indicadores que emplean en las comparaciones interpersonales. (Sen, 1998, p. 12-13)

Esto quiere decir que se trata de situaciones complejas, de relaciones para las que no se puede otorgar *una* regla específica. Las métricas deben crearse a partir de información previa (con el merecido reparo y distancia), como de la que se obtenga a partir del análisis de las situaciones.

Una vez más, estas consideraciones de Sen involucran la revisión necesaria y constante de las condiciones de vida dentro de los diferentes sectores de la población; el obligatorio reconocimiento de las diferencias y similitudes existentes entre individuos. Se trata acá de una suerte de “traducibilidad” de los deseos y valores individuales, la posibilidad de relacionarlos con otros y generar estructuras de generalización que permitan la agrupación de diferentes características dentro de información pertinente y útil para la intervención.

2.3. Críticas a la teoría de las capacidades de Sen

El enfoque de las capacidades de Sen ha tenido gran impacto y, por consiguiente, ha sido objeto de críticas por parte de académicos que han investigado el mismo campo. A continuación,

se enunciarán las principales de ellas, las cuales han sido relatadas por Hernández (2006, p. 161-179).

La crítica de Cohen: Cohen asegura que Sen presenta dos aspectos de la condición de las personas para definir el concepto de capacidades: el primero son las *oportunidades* y el segundo *las realizaciones y funcionamientos*. Sen, al asignarle un carácter abarcador, por un lado, da cuenta de las realizaciones de las personas, y, por otro lado, da cuenta también de las oportunidades de las personas o la amplitud de su libertad, constituye un esfuerzo poco afortunado y encierra una posición ambigua (Cohen, 1996, p. 46). Para Cohen es un error utilizar el concepto de capacidades tanto para las realizaciones y funcionamientos como para las oportunidades.

Sostiene que es correcto utilizar el concepto de bienestar como realizaciones (lo que una persona logra hacer y ser) y/o estados de asistencia por ejemplo el estar bien nutrido, pero es equivocado utilizarlo también para describir la habilidad para lograr funcionamientos valiosos, por lo tanto, señala que estas son dos dimensiones diferentes. Desde su perspectiva esto indica una confusión importante por los motivos y una base conceptual inadecuada del enfoque de capacidades (Cohen, 1996, p. 36-48). Sin embargo, es necesario recordar que Sen pretende defender la importancia del conjunto de capacidad al analizar también el de bienestar. Olvida también que Sen sostiene que hay realizaciones como el de estar libre de paludismo, que no necesariamente depende del ejercicio de las capacidades de las personas.

La crítica cultural: El segundo tipo de críticas es el que podrían dirigir representantes de corrientes comunitarias y multiculturalistas al afirmar que el enfoque de las capacidades de Sen encierra una ética universalista que fomenta la noción de libertades y capacidades como bien supremo ignorando que no todas las culturas le dan prioridad a dicho valor. No todas las culturas

comparten la prioridad moral de la libertad entendida como la capacidad de las personas de alcanzar funcionamientos considerados valiosos (Kymlicka, 2002, p. 212). Es decir, la libertad no necesariamente significará lo mismo en diversas culturales, por lo que se asocia a la filosofía de Sen con las aspiraciones de una ética universalista.

Para Young (1990, p. 48), un rasgo esencial de las sociedades contemporáneas es el hecho de ser sociedades altamente complejas y diferenciadas. Compuestas por grupos sociales que se diferencian unos de otros y que tienen diferencias internas. Sin embargo, Sen afirma que otras corrientes de pensadores en el seno del multiculturalismo se limitan a destacar el contraste que existe entre el autoritarismo implícito en los valores y las tradiciones asiáticas, y el respeto a la libertad y a la autonomía individual supuestamente arraigado en la cultura liberal occidental (Sen, 2000, p. 283).

Hernández (2006, p. 165) resalta que se han opuesto y criticado la propuesta de Sen de utilizar la dimensión de los funcionamientos y las capacidades como la información relevante para juzgar la situación de las personas y para realizar las comparaciones interpersonales. Para Arneson (1995, p. 495) la principal falencia del enfoque de Sen es la indeterminación. Arneson (1995, p. 495) señala que desde el punto de vista recursista se puede objetar los funcionamientos como medida del bienestar porque existe en este enfoque un problema de índices, pues la norma igualitarista debe incorporar una métrica que nos permita determinar si los individuos deben o no ser tomados como iguales.

Adicional a lo anterior puede considerarse la separación que Nussbaum (2004, p. 26) ha interpuesto entre su enfoque de capacidades y el de Sen. Además de las diferencias en la concepción en la relación entre derechos y capacidades, dentro de las cuales Nussbaum (2004, p.

26; 2000, p. 71) considera que son iguales a derechos humanos, existe una fundamental en términos de la acción estatal. Para Nussbaum la existencia de capacidades humanas centrales es una forma de crear una obligación de acción para los Estados. Por su parte, Sen, aunque no niega esta obligación adquirida, considera que no es este el único agente posible y que, además, la garantía de derechos y el consecuente desarrollo de capacidades humanas no dependen de una situación de proclama legal. Para Nussbaum, el Estado está en la obligación de garantizar que los individuos gocen de sus derechos/capacidades, lo que lleva a intervención en la esfera de lo privado. Es decir, se le critica a Sen que no relacione derechos y capacidades con la obligatoria acción legal como fuente principal del goce. Ahora bien, esto tiene sustento en la medida en que Sen considera que hay relaciones humanas y aspectos personales sobre los que no se puede discurrir desde lo legal, toda vez que la ética no emana de los gobiernos. No quiere decir, esto, sin embargo, que el enfoque de capacidades de Sen no pueda ser llevado al campo de las acciones gubernamentales, pero es claro en afirmar que no dependerá de ellos exclusivamente.

2.4. Sobre la distinción entre los fines y los medios

En el enfoque de capacidades de Sen son varios los niveles donde se puede entender la relación entre los fines y los medios. En primer lugar, podría entenderse que las posibilidades de goce de la libertad y de tener una calidad de vida que se relacione con los deseos propios constituyen un fin. Este será el fin último, la guía que permitirá evaluar los aciertos y desaciertos de las administraciones de los países del mundo. Para Sen, el logro de este fin solo es posible a través del desarrollo de las capacidades. En este sentido, las capacidades son los medios mediante los cuales se logran los fines personales.

En el caso de las políticas públicas, sin embargo, los objetivos/fines/metast no deben ser inmediatamente el goce de un determinado nivel de vida, sino, la posibilidad de crear capacidades individuales. Esto porque establecer una guía específica hacia dónde se debe dirigir lo que se entiende como “una vida mejor” puede no necesariamente relacionarse con los deseos individuales. Lo principal es crear las capacidades que ayuden al logro de estas metas. En este sentido la creación de capacidades puede entenderse como un fin de las políticas públicas bajo este enfoque.

Este hecho implicaría una revisión necesaria de las formas en las cuales se puede concebir, por ejemplo, la asignación de dinero a segmentos de la población que cumplan con condiciones específicas. Estos ingresos por parte del Estado tienen como fin mejorar la capacidad adquisitiva de los ciudadanos para que logren acceder a una mejor alimentación, educación, bienes y servicios. Sin embargo, dentro de las métricas estatales, estos se consideran los parámetros iniciales y finales para revisar la acción del gobierno en la mejora de vida de las personas. El dinero se convierte en medio y en fin en sí mismo.

El problema de este enfoque tradicional de las políticas públicas consiste en que el dinero se considera en una transferencia necesaria en la medida en que asegura la compra de bienes y servicios para la población. Para Sen, el objetivo principal consistiría en la formulación de un gasto público que fomente el desarrollo de las capacidades de las personas. La creación de estas debería ser el fin de la acción estatal, por lo que las políticas públicas serían el medio para conseguirla.

En este caso, más que considerar aumentar los ingresos de las familias para que tenga acceso a más comida, es necesario permitir la creación de medidas que aseguren que más comida se traducirá en los nutrientes y las calorías necesarios para el desarrollo sicomotor de los

individuos. En vez de más dinero para las madres gestantes, se puede considerar la inversión en cuidados posnatales y prenatales para la población, de manera que se brinda un cuidado calificado, que asegura un desarrollo sano.

3. Enfoque de capacidades frente al desarrollo y la pobreza

El estudio del enfoque de las capacidades es más que teórico y puede llegar a ofrecer una lista de las capacidades más importantes para garantizar el bienestar y desarrollo de las personas (Nussbaum, 2000, p. 5). Por tanto, para comprender de manera más precisa el enfoque de las capacidades es importante tener en cuenta las siguientes diez capacidades funcionales humanas centrales:

1. Vida. Es la capacidad de vivir una vida humana de duración normal hasta su fin, sin morir prematuramente.
2. Salud corporal. Es la capacidad de tener una buena salud que les permita a las personas desarrollar todas las actividades necesarias, incluyendo estar bien alimentado y tener una vivienda adecuada.
3. Integridad corporal. Significa poder moverse libremente de un lugar a otro, estar a salvo de todo tipo de asaltos y tener oportunidades para disfrutar de la satisfacción sexual.
4. Sentidos, imaginación y pensamiento. Tener la libertad de utilizar los sentidos, de tener una forma particular de pensar y de representarse el mundo. Es la capacidad de imaginar, de ser creativos, de razonar e interactuar con otras personas. Incluye el derecho de estar informados, de conocer con precisión qué lo que ocurre alrededor. Esta capacidad también se relaciona con la libertad de expresión, con la posibilidad de crear, de participar en

diferentes acontecimientos o eventos, ya sean de carácter social, cultural, religioso o recreativo. En una palabra, es la capacidad de buscar el sentido propio de la vida, de una manera individual, sin tener que enfrentar ningún tipo de limitaciones o represiones.

5. Emociones. Es la capacidad de desarrollar vínculos afectivos con uno mismo y con las demás personas. Sentir empatía por el otro, reconocer los propios errores y aprender a valorar las virtudes y defectos de los demás. En general, esta capacidad se relaciona con la libertad de amar, de experimentar las diferentes sensaciones y emociones humanas, siempre y cuando no transgredan la libertad de las otras personas.

6. Razón práctica. Es la capacidad de formarse un concepto sobre el bien. También se relaciona con la posibilidad de desarrollar reflexiones críticas desde las cuales se orienten los procesos y los pasos por medio de los que se planifica la vida.

7. Afiliación. En primer lugar, la afiliación corresponde a la capacidad de mostrar interés por otras personas, de comprenderlas y sentir lo que están sintiendo. Además, es la capacidad de comprometerse y de participar en las distintas formas de interacción social, a través de las herramientas de comunicación y diálogo que existen. En segundo lugar, es la capacidad de ser tratados con respeto, sin sufrir ningún tipo de discriminación por motivo de raza, sexo, orientación sexual, religión, casta, etnia u origen nacional.

8. Otras especies. Ser capaces de vivir en relación con los animales, las plantas y la naturaleza, respetando y valorando los recursos naturales, la flora, la fauna y la biodiversidad.

9. Capacidad para jugar. Es la capacidad de disfrutar de la vida, de reír, de divertirse y de participar en las diferentes actividades de ocio y recreación.

10. Control sobre el entorno. Incluye la capacidad de participar en las decisiones políticas y la capacidad de poseer propiedades, no solo de manera formal, sino en términos de una oportunidad real. (Gough, 2007, p. 182-184)

Esta lista de capacidades responde a un criterio integral y multidimensional en donde se incluyen las distintas posibilidades, beneficios, deberes, obligaciones, funciones y compromisos que tienen las personas al hacer parte de una sociedad. Resulta muy importante tener en cuenta estas capacidades para la conformación y el diseño de programas de ayuda y de políticas públicas sociales, con el fin de mejorar significativamente el bienestar y calidad de vida de la población. Todas están relacionadas con lo que se conoce como libertades positivas, es decir, aquellas que tratan de la posibilidad de las personas para autogobernarse.

3.1. Libertad positiva

Previamente se mencionó que la libertad positiva se entiende como aquellas formas mediante las cuales el individuo obtiene el poder de autogobernarse, relacionado con la posibilidad de generar bienestar a partir de sentirse útil para la consecución de los deseos propios (Cejudo, 2007, p. 18). En relación con esto, Berlin (1998) ha dicho:

El sentido “positivo” de la palabra “libertad” se deriva del deseo por parte del individuo de ser su propio dueño. Quiero que mi vida y mis decisiones dependan de mí mismo, y no de fuerzas exteriores, sean éstas del tipo que sean. Quiero ser el instrumento

de mí mismo, no de fuerzas exteriores, sean éstas del tipo que sean. Quiero ser el instrumento de mí mismo y no de los actos de voluntad de otros hombres. (p. 9)

Se trata de proponer una visión del sujeto como una fuente de poder para tomar decisiones sobre su propia vida. En este tipo de libertad, se espera que los individuos construyan sus ideales de vida, deseos, esperanzas y búsquedas personales, de manera tal que su libertad consista en la posibilidad de lograrlo. En la medida en que los individuos pueden lograr sus deseos y metas, puede llegar a considerarse que son libres, tal y como lo afirma Sen; “La libertad es valiosa al menos por dos razones diferentes. Primera, más libertad nos da más oportunidad de perseguir nuestros objetivos, esas cosas que valoramos” (Sen A, 2012, p. 258). Bajo el enfoque se capacidades se espera lograr que las personas sean capaces de gozar de este tipo de libertad positiva. En la medida en que esto se logre, se puede considerar que se trata de sociedades justas.

Para Colmenajero (2016):

la justicia basada en logros tiene que considerar necesariamente las vidas que las personas pueden vivir, gracias a esas instituciones existentes y a las reglas acordadas, pero no solo a ellas. Cuando las realizaciones sociales se evalúan desde el punto de vista de las capacidades que la gente realmente tiene, las vidas humanas se consideran de manera inclusiva, la gente cuenta y ejerce su libertad para elegir. (p. 125)

Se busca que los individuos puedan ser concebidos en su individualidad, de manera que sus deseos y capacidades puedan desarrollarse de manera acorde con sus vidas. Se trata de procesos de inclusión que logren el reconocimiento de la diversidad en las poblaciones. Por esta razón, para Colmenajero (2016, p. 127) se trata de una postura económica con realidad de aplicación que

permite la confluencia de formas de vida, el reconocimiento de la diferencia y la aceptación de lo heterogéneo. Se trata de un marco teórico-práctico en el que se precian las diferentes formas de ser, sin interés en establecer juicios de valor sobre las elecciones, gustos y deseos personales. En este enfoque se considera que los errores inician por circunstancias desiguales que inhiben a las personas desarrollar su potencial, por falta de acceso a derechos y recursos necesarios para fomentar sus intereses.

Ahora bien, para la consecución de los deseos y fines de los individuos se hace necesario que dominen ciertas herramientas. En primer lugar, que sean dotados de derechos que les permitan su existencia en la comunidad y se les reconozca dentro del entramado social. En este sentido, el respeto por la diversidad se convierte en un primer paso para permitir que las personas logren sus deseos. En segundo lugar, deben poseer los medios y los recursos necesarios para conseguir los bienes y servicios que podrán mejorar su calidad de vida. Y, en tercer lugar, es necesario que desarrollen las habilidades necesarias para poder sacar provecho de estos bienes y servicios a su disposición. En este sentido, las posesiones se hacen menos relevantes que las capacidades mismas y el desarrollo de estas capacidades está en estrecha relación con los derechos: a la salud, la educación, el libre desplazamiento, la acción política, auto-representación, etc. De esta forma, capacidades, libertades y derechos se encuentran entrelazados para ayudar a la persona a llevar la vida que valora.

La distinción entre los que Sen denomina *efecto de culminación* y *efecto comprehensivo*; “puede verse desde el punto de vista de la oportunidad para efectos de la *culminación*, (con lo que una persona termina) ... De manera alternativa podemos definir oportunidad más ampliamente, y con mayor plausibilidad, desde el punto de vista de logro de efectos *comprehensivos*” (Sen, 2012,

p.260) lo ideal sería que el sujeto tuviera un espectro más amplio, es decir el efecto comprehensivo para elegir, entre varias opciones según las capacidades que tenga.

Ya que se ha analizado el enfoque de las capacidades, en relación con pobreza, desarrollo, libertad y bienestar social, es importante enfocarse ahora en el otro componente esencial de la investigación, que son las políticas públicas sociales como herramientas diseñadas para mejorar las condiciones de vida de la población.

Capítulo 2

“Más Familias En Acción” como programa de política pública social concebida para mejorar la alimentación, el crecimiento y la permanencia escolar.

El pleno florecimiento de las capacidades humanas es también para Sen, así como para Nussbaum, un elemento central de la posibilidad de tener una sociedad democrática (Sen, 2000, p. 45; 2002, p. 12; Nussbaum, 2005, p. 2). En este sentido resultan claves las políticas públicas, como medidas encaminadas a mejorar la calidad de vida de la población y a solucionar problemas que se presenten dentro de los territorios nacionales (Bernal, 2008, p. 215). Sen pretende darle valor a una variedad de consideraciones éticas importantes, sosteniendo que esta no puede ser completamente jerarquizada y ordenada a la hora de guiar los esquemas institucionales y las políticas públicas (Hernández, 2006, p. 156). Sen defiende la autonomía de las personas garantizando las oportunidades para ese ejercicio.

Las políticas públicas sociales fomentan el desarrollo de la justicia social en la medida en que su intención principal es garantizar el bienestar de las comunidades, estableciéndose como un complemento necesario en las reformas de la cobertura universal y de la prestación de servicios (Bernal, 2008, p. 211; García, 2007, p. 46). En general, este tipo de políticas deben garantizar el desarrollo de comunidades y entornos que promuevan la salud y el bienestar de las personas, por medio de una atención primaria efectiva, del acceso universal sin restricciones y de la protección social.

Una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental frente a un problema o en un sector relevante de

su competencia, es decir, es un marco de orientación para la acción o un programa o perspectiva de actividad. (Grisales & Giraldo, 2006, p. 79).

En este sentido, mientras la política es un concepto amplio, relacionado con los mecanismos que se utilizan para expresar el poder, las políticas públicas corresponden a soluciones mucho más específicas donde se diseñan e implementan una serie de estrategias que permitan manejar los asuntos públicos y las situaciones problemáticas a nivel social que precisan de soluciones efectivas y acertadas. Por tal motivo, deben basarse en unas posturas políticas determinadas, las cuales a su vez conforman los factores de viabilidad de la política pública.

Por otro lado, según el planteamiento de Obermann, Jowett, Taleon y Mercado (2008, p. 344), las políticas públicas ayudan considerablemente al desarrollo sostenible de las regiones, generando cambios positivos en donde se moviliza a toda la sociedad en torno a cuestiones relacionadas con la salud, proporcionando las bases de un entorno jurídico y social favorable, y promoviendo el mejoramiento y en el bienestar de las personas.

Los Estados modernos han hecho, de una u otra forma, uso de políticas públicas que son, en términos generales, formas como los objetivos de gobierno y Estado se llevan a cabo a través de estamentos públicos, privados y la sociedad civil en general (Lahera, 2004, p. 9). Estas políticas públicas y objetivos van de la mano con la forma como los grupos que ejercen el poder político conciben la sociedad e identifican los problemas, por lo que, a lo largo de la historia, dependiendo de movimientos políticos, se tiende a la creación de un tipo de políticas públicas específicas.

Es importante recalcar con Grisales y Giraldo (2006, p. 79) que las políticas públicas incluyen una serie de prácticas y de normas que dependen de la acción colectiva de diferentes

actores públicos. En particular, se establecen como programas de acción gubernamentales que apuntan a resolver las necesidades y carencias de un grupo población específico o de una zona geográfica, incluyendo generalmente, las siguientes características: Contenido, programa, orientación normativa, factor de coerción, competencia social.

Gobiernos autoritarios o de tinte populista tienden a presentar políticas públicas sociales con el interés sostener el respaldo de un electorado necesitado y no siempre de solucionar un problema complejo que requiere medidas estructurales. En gobiernos democráticos, otros agentes, como la ciudadanía y agentes privados, tendrán más importancia en ejecución o veeduría del cumplimiento de los objetivos trazados.

Si se parte del enfoque de capacidades de Amartya Sen se comprende que no existe una definición ni noción de políticas públicas que funcione íntegramente conforme a su enfoque. El enfoque dominante no ha permitido analizar, criticar ni ampliar la perspectiva más allá de las cifras para dar paso a las capacidades ni a los derechos como medios, indicadores y fines mutables. Parte del objetivo del presente trabajo consistirá, también, en complementar la definición de política pública a partir de los postulados de Sen.

Esta definición de política pública tendrá un cambio principal en la concepción del individuo, que conforma a la sociedad civil a partir de la cual se piensa la acción gubernamental. Ya no será solo un agente veedor que revise la honestidad en el cumplimiento de metas, tampoco será un mero objeto, pues no recae sobre él su beneficio. El individuo de las políticas públicas desde el enfoque de capacidades es un *sujeto*.

Es un sujeto, en cuanto está cargado de *subjetividad*, con intereses, sueños, ilusiones e historias particulares, pero también lo es en cuanto se ve agarrado por ataduras que definen quién es y delimitan sus opciones en la vida. Es un sujeto único, pero a la vez uno que comparte un contexto socioeconómico particular con otros que hacen que sus opciones para poder/saber-hacer y saber/poder-ser, se vean reducidas, el cual debe ser despojado de estas trabas a partir de la intervención estatal.

1. Conceptos generales de la teoría de política públicas

Las *políticas públicas* son acciones gubernamentales encaminadas por objetivos específicos que determinan el nivel del gasto público invertido para subsanar problemáticas sociales (Roth, 2002, p. 27), estas acciones gubernamentales son estructuradas, estables, específicas; es decir que presta un servicio concreto y representan el modo como el gobierno, realiza, las funciones públicas y atiende los problemas públicos (Aguilar, 2015, p. 52), la mayoría de las veces son integradas por *programas* definidos como acciones particulares, que siguen los lineamientos generales de la política pública y contribuyen a alcanzar el objetivo general, enfocado en atacar de manera directa los problemas, componentes o hechos, de la situación social, que calificamos como problema público. (Aguilar, 2015, p.53)

Posteriormente, el concepto de justicia social se articulará con el de política pública toda vez que se considera que los objetivos de esta deben destinarse a solucionar brechas socioeconómicas dentro de la sociedad. (Fraser, 2006, p. 96). Fraser (2006, p. 90; 2008, p. 72) considera que el objetivo primordial de las políticas públicas consiste en hacer una redistribución y un reconocimiento de los ciudadanos. Redistribución en el sentido en que los recursos buscan ser repartidos nuevamente para el beneficio de aquellos que, por las dinámicas socioeconómicas,

han quedado relegados del acceso a recursos y servicios indispensables. De esta forma, se redistribuyen, por ejemplo, el capital financiero —como es el caso específico de “Más Familias en Acción” como un programa de transferencias monetarias condicionadas—, pero también el acceso a servicios y derechos como la educación y la salud. El reconocimiento, por su parte, llega a través de la observación de una población vulnerable que amerita un lugar dentro de la agenda política de los países y que necesita de soluciones. Para Subirats (1994), la política pública debe comprenderse como:

algo más que una decisión. Normalmente implica una serie de decisiones. Decidir que existe un problema. Decidir que se debe intentar resolver. Decidir la mejor manera de proceder. Decidir legislar sobre el tema, etc. Y aunque en la mayoría de ocasiones el proceso no sea tan “racional, toda política pública comportará una serie de decisiones más o menos relacionadas. (p. 38)

La anterior cita pone de relieve dos aspectos esenciales que permitirán ahondar en la concepción de lo que es una política pública. En primer lugar, se puede identificar con la postura de Fraser anteriormente expuesta, toda vez que el reconocimiento se identifica como una decisión, así como de las acciones que se deberán adelantar para la redistribución de los recursos. Al “decidir que existe un problema” (Subirats, 1994, p. 38) se hace un reconocimiento; se decide dejar de invisibilizar una población con requerimientos y necesidades. La resolución se logra a partir de la redistribución, la cual no es necesariamente económica en todos los casos. Se concibe de esta forma, toda vez que se considera que las desigualdades sociales que promueven problemas que deben ser solucionados a partir de políticas públicas se derivan de una distribución desigual e inequitativa de las posibilidades y las libertades de los individuos.

En segundo lugar, la definición de Subirats (1994, p. 38) comporta pensar en las políticas públicas como un conjunto de decisiones que se relacionan, tienen un orden racional y cronológico que permitirá su implementación. En la gráfica 1 se evidencia el esquema de análisis y propuesta de políticas públicas que maneja Subirats (1994, p. 15)

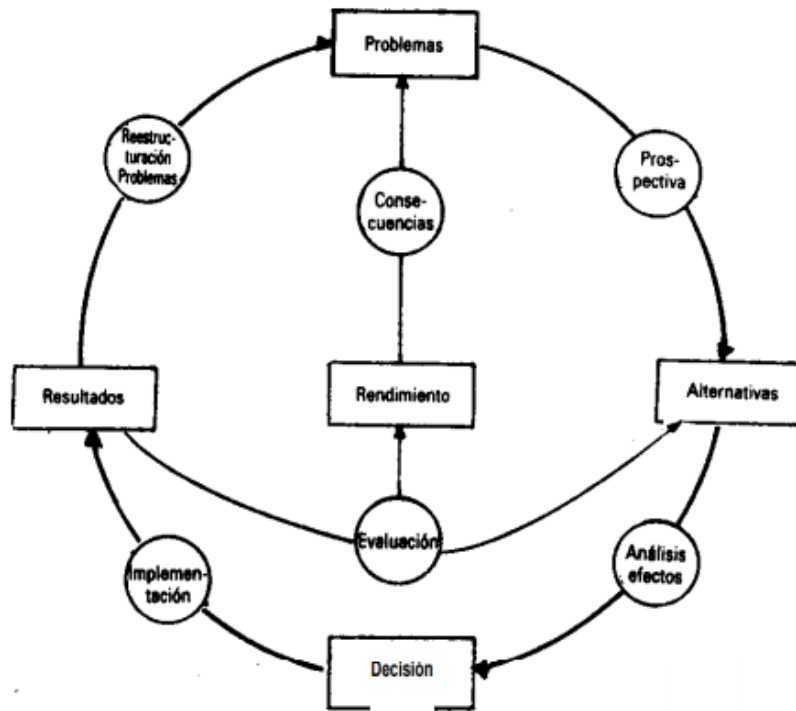


Figura 1. Ciclo de políticas públicas

Fuente: Subirats (1994, p. 15)

Debe notarse que como casillas fundamentales se encuentran los problemas y la decisión; de la revisión de los problemas a la luz de las perspectivas de acción surgen alternativas que motivan la decisión, tras lo cual pueden surgir resultados. En este sentido, se relacionan gráficamente los problemas, la decisión, las alternativas y los resultados como parte de un ciclo en

el cual intervienen estudios de implementación y de eficacia por medio del entendimiento entre el poder público y los actores políticos y sociales, interesados e involucrados en la política este proceso es fundamental para que la política tome forma, y no sea dada de manera aceptada y respaldada por diferentes actores de la sociedad. Además de lo anterior, el ciclo presentado por Subirats permite ver también que las políticas públicas no son estáticas, toda vez que existe un proceso de evaluación de resultados que promueve el surgimiento de nuevas alternativas de acción, según lo requiera la situación, corroborado también por (Aguilar, 2015, p. 55) “la política pública es más un proceso que un acto de decisión y un proceso en el que las acciones de diálogo, discusión y entendimiento de los actores gubernamentales y los extragubernamentales son permanentes antes y después de la decisión del gobierno” por esta razón es que se puede afirmar que una política pública es una acción pública y no solo gubernamental. De esta manera, una política pública puede verse como un conjunto de acciones gubernamentales siempre dinámico que busca ser pensado en un tiempo progresivo y no estático. Su eficacia se sustenta en un funcionamiento técnico y uno dialógico con diferentes formas de interdependencia.

Ahora bien, esta perspectiva de política pública es instrumentalista y deja de lado que en ella intervienen personas e instituciones con marcos de pensamiento social, académico y político definido que afectan la concepción de la pertinencia de las acciones por realizar. En este sentido, Medellín (2004) propone una definición de política pública que incluye una perspectiva de variación según las apuestas políticas gubernamentales del Ejecutivo al afirmar que

las políticas públicas dan cuenta de un determinado grado de conflicto en la sociedad. Las políticas son el dispositivo de gobierno, por excelencia, a través del cual se pone en marcha y se imprime una determinada velocidad a la maquinaria gubernativa. [...] De la misma

manera como los regímenes políticos determinan las formas de gobierno y los modos de gobernar, la estructuración de políticas públicas está determinada por la manera particular como los gobernantes disponen los recursos institucionales y las prácticas culturales de gobierno para obtener los resultados deseados; por la lucha entre las distintas fuerzas de poder por imponer [...] un determinado proyecto de dirección política y un proyecto de dirección ideológica al estado y a la sociedad. (p. 16)

La anterior cita permite comprender a las políticas públicas en medio de un panorama social y político tumultuoso en el que las decisiones no son tomadas necesariamente desde la lógica exclusiva de la racionalidad, sino también de los intereses y de las posturas ideológicas que se tengan. Bajo esta forma de comprender a las políticas públicas, se tiene que el estudio de la agenda y la evolución de las mismas son dicientes también de contextos sociales específicos. Además de esto, esta lucha permitirá comprender las continuidades y las disrupciones que se puedan presentar en términos de políticas públicas.

Resulta curioso notar que, dentro de las propuestas de definición de política pública previamente expuesta, se considera solo un único agente: el ente gubernamental que toma la decisión (racional, interesada, ideológica). No se considera a la población más que como objeto de reconocimiento por parte del agente gubernamental. Se evidencia una concepción de las políticas públicas en términos de jerarquización entre el agente estatal que las propone y los sujetos pasivos poblacionales que se benefician con ellos. Es decir, no surge un diálogo y una retroalimentación, sino una suerte de imposición de medidas con las que se espera que se solucione un problema, sin que en la propuesta medie necesariamente el diálogo con los directamente afectados. Se puede decir, entonces, que los logros en la creación de políticas públicas bajo criterios ultra racionalistas

han sido cuestionados, tanto por la forma como se convierten derechos en privilegios y por considerar a los ciudadanos como una población pasiva, receptora de beneficios y sin capacidad de agencia (Restrepo, 2003, p. 30, 151, 345; Corzo, Duque, Medina & Torres, 2011, p. 190).

La política pública puede entenderse como una acción de gobierno que opera bajo dos principios básicos: el de racionalidad (Foucault, 2007, p. 103) y el de optimización (Lahera, 2004, p. 21). Bajo estos dos principios se busca tomar una decisión informada que permita entender las prioridades en el gasto público.

El principio de racionalidad tiene que ver con la forma como los órganos de Estado establecen una ruta de acción que les permita tomar decisiones (Foucault, 2007, p. 32). Se busca entender que existen formas de acercarse al problema desde la institucionalidad estatal.

Esta razón está a la vez ligada con los preceptos de Estados constitucionales, sociales de derecho (Crosland, 1976, p. 51). Es decir, en los derechos consagrados en las constituciones se encuentran la razón de ser de las políticas públicas para garantizar su acceso, como los límites de ellas mismas, se piensa sobre poblaciones específicas que merezcan el apoyo del Estado, por lo general suele coincidir con aquellas en situación de pobreza.

El principio de optimización es aquel que, mediante el uso de los cálculos y las rutas de racionalidad estatales, permite ubicar aquel gasto que mayores beneficios va a aportar a la sociedad: cómo conseguir más con una inversión (Lahera, 2004, p. 19). Esto es así porque los ingresos del Estado son siempre limitados y, en uno como el colombiano, es difícil establecer qué segmento de la población necesita una intervención más urgente o cómo garantizar que la partida presupuestal entregada sea dada en el área más idónea (Serrano & Camargo, 2011, p. 290).

Este principio de optimización está, a su vez, relacionado con la necesidad de mantener un equilibrio fiscal en los países. En virtud de la optimización y racionalización se podrá mantener un equilibrio presupuestal que garantice: i) la correcta inversión de los dineros del Estado, ii) la eficacia de la inversión, iii) la eficiencia de la inversión y iv) la solvencia estatal para resolver otros asuntos. Esto quiere decir que una política pública nunca podrá obtener recursos ilimitados y que la inversión que se haga buscará ser la más racional posible, de manera que no se afecten inversiones en otras acciones del Estado o en políticas públicas destinadas a solucionar otros problemas.

Relacionado con “políticas públicas” surge la preocupación por la optimización de los recursos (obtener mayores resultados con la misma cantidad de dinero destinado para una labor), y por la “estabilidad fiscal” (Corte Constitucional, 2013, C-753, p. 1). Será precisamente este principio de estabilidad fiscal el que promueva un exceso de racionalización de las acciones estatales. Al tener a la estabilidad fiscal como una preocupación clave en el momento de establecer el gasto público, en la forma de políticas públicas, se busca que las entidades proponentes tengan como precepto evitar aquellos riesgos que hagan de la inversión algo ineficiente.

Adicionalmente, es necesario anotar que las políticas públicas pueden ser universalistas o focalizadas. La diferenciación se amparará en la cantidad de recursos disponibles, en el análisis de los problemas y en la perspectiva de gobierno que se plantee (Medellín, 2004, p. 34). En el caso de los programas de transferencias monetarias condicionadas se trata de un proceso de focalización de la población a las cuales se le asignarán recursos, lo que ha funcionado hasta la actualidad para la redistribución de recursos financieros (Cecchini, 2014, p. 51).

Además de lo anterior, es necesario resaltar que los principios de racionalidad y optimización promueven una estructura particular en el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas. A partir de la revisión de las propuestas de Subirats (1994, p. 16) y Lahera (2004, p. 5), se puede proponer en este trabajo que las fases del proceso de formación de las políticas públicas son:

- a. Análisis de la situación socioeconómica del país: identificación de problemas y su jerarquización.
- b. Análisis del presupuesto estatal: revisar qué se puede hacer con lo que se tiene disponible para los problemas más urgentes y evaluar si los recursos que se puedan destinar resultarían eficaces para solucionar algunas de las circunstancias evidenciadas.
- c. Propuesta de metas: en virtud de la forma del análisis del problema, sus causas y efectos y del presupuesto disponible. En este caso se tiene que hacer una proyección económica.
- d. Promulgación, a partir de acciones estatales, tales como decretos, leyes o resoluciones.
- e. Implementación
- f. Verificación de metas y de problemas en implementación
- g. Reajuste de opciones, hasta que se pueda considerar que las metas iniciales han sido cumplidas.

Se puede asegurar que las políticas públicas puedan ser eficaces y eficientes en la solución de los problemas de la sociedad. Esto es necesario porque las políticas públicas actualmente se consideran primordiales para solucionar problemas de desigualdad e inequidad (Fraser, 2006, p. 69). Pero para ser eficaz debe incluir factores técnicos y estándares legales, institucionales y morales en el trato con los ciudadanos, al mismo tiempo que deben ser articuladas con otras

políticas públicas, en general se caracterizan como “disociadas entre sí, desvinculadas, y los programas o proyectos específicos que en su conjunto constituyen una política de (educación, salud, ambiental...) suelen ser inconexos, segmentados” (Aguilar, 2015, p. 79) razón por la cual la política pública debe tener en sí misma el criterio de *transversalidad*, y de esta manera estar en condiciones de acercarse a una sociedad diversa.

2. Aproximación a la problemática de las políticas públicas sociales y su rol en la sociedad democrática

Puede considerarse que el antecedente de las políticas públicas se encuentra en un estado político y económico propio de la segunda mitad del siglo XX durante la cual se otorgaron beneficios para que la población no cayera en resistencia civil: el Estado de bienestar. El tipo de Estado fundado por este modelo ideológico se ha visto mejor aplicado en la socialdemocracia escandinava. En este tipo de Estados “no se limita al concepto de bienestar como asistencia social. Hace referencia a aspectos como habilidades, ventajas y oportunidades de las personas que reflejan, en último término, su situación personal” (Urquijo, 2008, p. 25). De esta forma, el Estado de bienestar se constituye en un primer momento de inversión estatal sobre los individuos para favorecer su participación libre y activa en la sociedad.

Razón por la cual las políticas públicas, en las sociedades democráticas actuales, no son un accesorio de la administración pública: son acciones obligatorias, a partir de las cuales se buscan solucionar las diversas inequidades existentes en la sociedad y el territorio (Fraser, 2006, p. 69; Lahera, 2004, p. 10). A partir de la proposición, implementación y revisión de las políticas se busca asegurar que se haga de forma racional, de manera que no llegue a afectar negativamente a la

población y que sus resultados, en manera mancomunada, propendan por el desarrollo general de la sociedad (Fraser, 2006, p. 69; Lahera, 2004, p. 5).

Si bien la noción misma de “desarrollo” puede ser ampliamente discutida, como desde revisiones postmodernas y postcoloniales (Escobar, 2007, p. 4), los discursos de la población y de las clases dirigentes, como de las organizaciones transnacionales e internacionales, aseguran que el desarrollo es, en efecto, el camino para solucionar las brechas socioeconómicas que existen en la actualidad. Ahora bien, podría decirse que la palabra como tal no es negativa en sí, pues, de hecho, el enfoque de capacidades de Sen se considera un criterio para enfocarlo. Si se quiere encontrar una definición de “desarrollo” en Sen, podría proponerse que se trata, no de un proceso de ultra industrialización y de aumento de la capacidad económica y fiscal de los Estados, sino de la supresión de situaciones negativas para el ser humano, que atentan contra su vida y su dignidad. Este es el camino del desarrollo y a partir de este se entablan objetivos y metas dentro de acciones derivadas y ancladas en el enfoque de capacidades.

Ahora bien, esta particular decisión de desarrollo no es la que se usa, de manera general, en la implementación de políticas públicas. Las metas se suelen plantear en términos de posibilidad de adquisición económica y aumento de ingresos (para reducir las tasas de pobreza), o aumento en cobertura (como ocurre en las políticas públicas en salud y educación. Esto ocurre porque dentro de las políticas públicas el desarrollo se mide necesariamente desde factores económicos y no de derechos; factores económicos que a su vez no se consideran en la realidad particular de la población, sino desde la teoría general.

Al establecer estas metas desde una materia netamente económica más que a partir del criterio del goce efectivo de derechos, se plantean estrategias de acción que terminan por establecer al

sujeto como un ente pasivo, sobre el cual el gobierno interfiere en acciones, para hacer que este se muestre como una cifra “mejor”; esto es, que tenga más ingresos en su vida, que sí cuente con afiliación a salud, que asista a más años de escolaridad; Ahora bien, bajo el enfoque de capacidades de Sen se pueden evidenciar falencias y posibles estrategias de solución para la forma como tradicionalmente se proponen las políticas públicas. En primer lugar, entender el sentido de estas acciones gubernamentales. Si se responde por el desarrollo, no con esto se ha aclarado lo suficiente; es necesario que, en caso de que se mantenga este principio de desarrollo, se haga de cara al goce de derechos y desarrollo de capacidades de los individuos.

Se trata, entonces, de un cambio en el orden. No se considera bajo esta perspectiva que de lo económico surjan los derechos, sino, en contraste, que del goce de derechos surja una mejor situación económica. Es necesario tener en cuenta que no necesariamente al mejorar la calidad de vida, aumentan los ingresos de las personas, pues se trata de una decisión de vida y en cómo las personas consideran que se articula su dignidad. La medición y las metas, entonces, se deben plantear no en términos de cifras, sino en medición de las formas en las que las personas sienten que ha mejorado su calidad de vida y en las que han mejorado sus capacidades para conseguirla. Para lograr esta medición, es necesario que se establezcan medidas y procedimientos relacionados, como promover acciones que fomenten el desarrollo de capacidades.

3. Carácter y deficiencias de la política pública social en Colombia

En el año 2000, durante la Cumbre de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se estableció un plan de acción a nivel mundial que representa un desafío para los países en vías de desarrollo. El primero de estos ocho objetivos, según es precisado por el informe de las Naciones Unidas

(2011), es “erradicar la pobreza extrema y el hambre” (p. 6). En particular, este objetivo ha sido el más importante debido a que:

- 1) Es la meta más urgente por cumplir y para la cual se requieren más esfuerzos, programas y campañas al interior de cada uno de los países.
- 2) Eliminar la pobreza representaría a la vez avances enormes en torno a los otros objetivos, pues si ello se logra se posibilitaría un mayor acceso a la educación y a la salud.

Con el fin de cumplir este objetivo, en Colombia se han intensificado los esfuerzos por diseñar y elaborar políticas públicas acordes a las necesidades de la población, para mejorar su bienestar y su calidad de vida, prestándoles asistencia y de esta manera puedan tener el acceso a los diferentes bienes y servicios que les permitan asegurar el desarrollo de unas actividades productivas adecuadas.

En Colombia, explican Grisales y Giraldo (2006, p. 78), es fundamental que la comprensión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio no pierda vigencia al trasladarlos al contexto de la formulación de políticas nacionales. Por tanto, el diseño de este tipo de políticas debe establecerse como un compromiso con el desarrollo social, la superación de las inequidades y la posibilidad de propiciar una sociedad más justa.

Aunque en Colombia se han desarrollado esfuerzos por mejorar la situación de las personas más vulnerables, explica Lampis (2009, p. 225), las políticas públicas formuladas no han sido eficientes, pues no tienen en cuenta el dinamismo ni las dinámicas de la pobreza. A pesar de que desde el Estado se establecen programas para mejorar la asistencia escolar de los niños y de los jóvenes, o para que las personas tengan más facilidades de acceso al sistema de salud, poco se ha

hecho para solucionar la pobreza de manera integral, formulando estrategias desde las cuales se atiendan las diferentes dimensiones de las cuales se compone el fenómeno, y en las que se tenga en cuenta la importancia de la participación de la población, para así fortalecer sus capacidades e incentivar el desarrollo de habilidades desde las cuales sea posible superar y acabar con la situación de vulnerabilidad. Es decir, la pobreza se ha visto y atendido desde una visión reducida que impide la creación de políticas que la afronten de manera integral.

Según Lahera (2004, p. 16), las políticas públicas que se han aplicado en Colombia para mejorar la situación de pobreza han fallado precisamente porque no se conciben con la intención de solucionar simultáneamente todas las carencias de la población. Este sustento de acción imposibilita reconocer la dinámica de la pobreza, para poder superarla, valiéndose de las capacidades de los individuos y utilizando para ello los proyectos productivos que les permiten mejorar y potenciar sus habilidades.

De acuerdo con Hernández y Gutiérrez (2008, p. 171), el desarrollo de la población vulnerable debe basarse, ante todo, en potenciar las capacidades de las personas, pues es de estas capacidades que en última instancia depende su bienestar. La opinión de los autores es que la calidad de vida no depende de la cantidad de ingresos que posean las familias, sino de las posibilidades que tengan para aplicar y utilizar de manera adecuada sus capacidades, con la intención de satisfacer sus necesidades.

En este sentido, el bienestar de las personas no depende tanto de los recursos sino de una serie de valoraciones sobre las condiciones de vida, las cuales son aspectos personales que determinan la manera en que el individuo vive y se desarrolla. Por ello, es importante favorecer el desarrollo de proyectos para la población vulnerable para potenciar sus capacidades y que puedan

articularse a los recursos y a los medios de producción con los que cuenta una región particular, beneficiando así de manera integral la producción, el crecimiento y el desarrollo de su entorno. Finalmente, es importante tener en cuenta las consideraciones de Lampis (2009, p. 13), quien explica que el desarrollo del concepto de vulnerabilidad en Colombia ha abierto las puertas a un debate donde el análisis de la pobreza no debe limitarse a determinar cuantitativamente cuántos pobres hay, sino en definir de manera integral las causas y las razones de la pobreza en el país.

El análisis de la vulnerabilidad debe plantear interrogantes en torno a la condición desfavorable de las personas, que van más allá de lo técnico y se concentran en lo político. La pregunta en torno al *cómo* se origina la pobreza lleva a cuestionar no solo el ingreso y las oportunidades de empleo de la población, sino también las limitaciones que tienen para fortalecer y potenciar el conjunto de habilidades y capacidades que les permitirían abandonar su situación negativa, y generar así un impacto positivo en su bienestar y calidad de vida.

A su vez, el concepto de población vulnerable permite entender que la pobreza es un fenómeno integral que responde al desarrollo inevitable de distintas carencias y necesidades, para lo cual es vital ayudar a mejorar las capacidades de la población para producir, generar y desarrollar nuevas ideas y proyectos, que partan de una comprensión general de las características del entorno, para poder, de esta forma, implementar acciones que les permitan fortalecer sus capacidades y obtener nuevas oportunidades e ingresos que se reflejen en un mayor crecimiento y desarrollo.

Un aspecto que generalmente no se contempla en el diseño de las políticas públicas en Colombia, explica Lampis (2009, p. 29), es que las poblaciones en condición de vulnerabilidad o de pobreza no solo debe enfrentarse a una situación económica desfavorable, sino también a las

consecuencias de un capital cultural insuficiente, pues en muchas ocasiones son personas que no han tenido acceso a la educación y que no tienen el acceso a las oportunidades laborales que les permitan mejorar sus ingresos. En consecuencia, las opciones de las políticas públicas no dependen exclusivamente de los subsidios que se les puedan dar a las personas, sino de una asistencia institucional que les permitan consolidar una serie de habilidades y capacidades necesarias para mejorar definitivamente su situación, tales como la capacitación en proyectos de inversión y mayor y mejor acceso a procesos de educación formal.

El problema de las políticas públicas sociales en Colombia es que, a nivel general, se enfocan en brindar ayudas económicas periódicas, buscando soluciones en torno a aspectos como los bajos ingresos, el desempleo y la falta de acceso a servicios básicos, a través de ayudas externas. Sin embargo, este tipo de ayudas no son útiles para eliminar las causas de la pobreza y lo único que logran hacer es aliviar temporalmente las consecuencias negativas de algunas de las carencias que sufre la población.

Por tanto, explica Rodríguez (2012, p. 12), las políticas públicas deben tratar de buscar las soluciones en el interior de la propia comunidad, fortaleciendo sus capacidades, incentivando sus conocimientos y apoyando las iniciativas desde las cuales sea posible producir un conjunto de bienes y servicios que representen un beneficio económico, y fortaleciendo en las personas las habilidades y competencias que les permitan enfrentar y abandonar su condición de pobreza.

Las políticas públicas deben convertirse en la principal respuesta para eliminar la desigualdad social, y para combatir la falta de empleo y de oportunidades, estableciéndose como el resultado de una estrategia que permita solucionar de raíz el problema de la pobreza, potenciando entre la población una serie de capacidades productivas mediante las cuales ésta sean capaz de

enfrentarla por sí misma, y de descifrar los caminos que se deben tomar en cada caso para lograr alcanzar una condición social y económica más positiva.

Teniendo en cuenta el análisis que se ha planteado en relación al enfoque de las capacidades y la aproximación hacia uno de los problemas de las políticas públicas sociales implementadas en Colombia, es preciso realizar un análisis que articule ambos conceptos, reconociendo la importancia de aplicar un enfoque en las políticas de atención a la población vulnerable que permita fortalecer las habilidades necesarias para obtener los logros y objetivos que relacionan con el bienestar y con la calidad de vida.

4. El programa de “Más Familias en Acción”

Debe considerarse que el programa “Más Familias en Acción” es fruto de un proceso de evolución que inicia en el año 2000 bajo el gobierno de Andrés Pastrana Arango, como una acción posible para solucionar los problemas de inequidad social en Colombia. La historia de esta evolución y del proceso de creación de una agenda se presenta a continuación. Entiéndase por agenda acá a una etapa de identificación de problemas y análisis de prospectivas (Subirats, 1994, p. 34).

A finales de los años 90 Colombia afrontaba una crisis económica, social, política y militar de gran envergadura, producto de lo cual se generaron profundas inequidades a nivel social, reduciendo la posibilidad de acceso a vivienda, educación y alimentación para miles de familias del país (Mora, 2013, p. 721). Se trataba de un gran problema social en medio de ciudades y campos expuestos a grandes transformaciones que atacaban de manera cruenta sobre todo a las personas de más bajos recursos.

Por esta razón, el gobierno nacional diseñó e implementó un programa de transferencias monetarias condicionadas, consagrado en el CONPES 3081 de 2000, cuyos objetivos fueron:

Incentivar la conservación de capital humano de los hogares a través de:

- Componente nutricional. US\$ 20 a familias con niños menores de 7 años, sujeto a que se garantice la asistencia de los niños a controles de crecimiento y desarrollo.
- Componente educativo. US\$ 6 para niños que cursen primaria (grados 2º a 5º) y US\$ 12 para niños que cursen secundaria y media (grados 6º a 11º), sujeto a no tener más de 8 faltas injustificadas durante el bimestre.
- Los beneficiarios: Familias con niños menores de 18 años pertenecientes a nivel 1 del Sisben.

Estos programas habían empezado a dar resultados en otros países latinoamericanos, como por ejemplo en Brasil; “Hacia mediados de la década de 1990, en diversas municipalidades y en el Distrito Federal del Brasil surgió un conjunto de programas cuya principal finalidad era entregar transferencias en efectivo a familias en extrema pobreza a cambio de contraprestaciones en el área educativa” (Aguiar, 2002) y También se lanzó en México el programa de Educación, salud y alimentación (progresas), que entrega este tipo de transferencias a familias en extrema pobreza, con la condición que cumplieran unos compromisos en los ámbitos de educación y salud. Este tipo de programas se empezaron a difundir en Latinoamérica y el caribe, como una respuesta de la crisis de finales de los años 1990.

Por su parte en Colombia, se implementó el programa “Familias en Acción”, “con el propósito de proteger y promover la formación de capital humano en las familias de extrema pobreza” (Departamento Nacional de Planeación, 2010, p. 1). En el año 2000, bajo el mandato

del entonces presidente Andrés Pastrana (1998 - 2002), se creó el programa “Familias en Acción”, el cual se ejecutó durante el primer gobierno del ex presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), a partir de los postulados del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 *Hacia un Estado comunitario*. Se trataba de una apuesta del gobierno de turno, en continuidad con una propuesta del gobierno anterior, por atender a las poblaciones con menos recursos. En 2005, mediante documento CONPES 3359 del 27 de junio, se autorizó al gobierno nacional el endeudamiento para poder ampliar su cobertura. Bajo el gobierno del presidente Santos, este programa continúa bajo el nombre “Más Familias en Acción”. De esta forma, el programa pasó de ser un programa social que pudiera ser piloto y atendiera una problemática que ameritaba una atención inmediata a un programa de política pública que ha puesto el énfasis de tres gobiernos distintos en la atención prioritaria a familias en situación de pobreza. El estado actual de Ley le imprime una fuerza mayor al programa, por lo que amerita su revisión, ante la posibilidad de su continuidad, tras más de dieciséis años de implementación. Debe rescatarse, sin embargo, que la ampliación de este programa de política pública es resultado de la evidencia de resultados positivos en términos de cantidad de familias beneficiadas.

Se ha afirmado que “Familias en Acción es considerado el programa de mayor magnitud en la historia de la política social de Colombia en términos de cobertura geográfica y en el número de involucrados” (Franco, 2011, p. 21). El programa excedió los pronósticos de inversión. Tras su creación, se hizo evidente que la población colombiana con necesidades especiales de atención era incluso mayor a la que se contemplaba.

Desde sus inicios se ha planteado como “un programa de transferencia monetaria condicionada, al cumplir con algunos requisitos de ingreso y de permanencia” (Sentencia T-661

de 2014). Es decir, a través del cual se ofrecen subsidios económicos a las familias de los estratos socioeconómicos más bajos, particularmente a aquellos que cuentan con un puntaje de SISBEN que los califica como nivel 1 y 2. Se trata de un incentivo para las familias colombianas, con menores de edad a su cargo. Dentro de estos incentivos se considera la asignación de un monto mensual a aquellas familias expectantes, con infantes y menores en edad escolar.

En el CONPES 3359 de 2005 se define de la siguiente forma:

En particular, a través del programa Familias en Acción, se propuso la entrega de subsidios condicionados a 300.000 familias de escasos recursos para cubrir necesidades en nutrición y educación de los menores de 18 años. Los subsidios están condicionados a la asistencia de los menores de 7 años a los controles de crecimiento y desarrollo y, a las escuelas, para quienes están en edad escolar. Ello con el fin de proteger el capital humano de los hogares y mantener sus niveles mínimos de consumo, vía aumento de los ingresos familiares.

De esta manera, con la utilización de subsidios condicionados se ha venido complementando el esquema tradicional de asistencia social manejado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y por la Red de Solidaridad Social (RSS). Estas iniciativas han permitido al Estado la generación de capacidades en el diseño y evaluación de programas e instrumentos para buscar alternativas de intervención en asistencia social. (Departamento Nacional de Planeación, 2005, p. 1).

Es decir, desde sus inicios se planteó como un programa de asistencia social que buscaba unir diferentes iniciativas gubernamentales que hasta el momento funcionaban de forma paralela pero inconexa. La gestión del programa cuenta con tres fases, estratégica, operativa y de apoyo:

“La primera etapa comprende el diseño y definición de los parámetros de la política pública de reducción de la pobreza, lineamientos acordes a las directrices del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación. El segundo estadio hace referencia a la forma en que el programa actúa, procedimiento que tiene las siguientes actividades: “focalización, inscripción, depuración de información, verificación de compromisos; gestión de peticiones, quejas y reclamos, liquidación y entrega de incentivos condicionados, bienestar comunitario, y gestión de novedades. La alcaldía será el enlace local que dirigirá la fase operativa en el municipio, de modo que garantizará la comunicación entre los beneficiarios y la administración territorial. La tercera etapa de la política pública comprende los elementos que soportan y sustentan la operación de “Más Familias en Acción”. (T 661/14, p. 2)

En 2012 el presidente Juan Manuel Santos sancionó la Ley 1532, “por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del programa Familias en Acción”. Esta ley consagra elementos para entender el marco de funcionamiento del programa (Arts. 1-6), como asegurar los procedimientos y requisitos para ingreso y permanencia (Art. 7). A partir de esta ley, lo que hasta entonces se había considerado una política de gobierno, se presenta como un deber estatal o como una política de Estado.

Ante todo, conforme al Banco Mundial (2012, p. 1), el programa “Familias en Acción” es una respuesta a los enormes desafíos que existen en Colombia en torno a la erradicación

de la pobreza y al desarrollo de un país más justo y equitativo. Estos desafíos se han constituido, básicamente, en el acceso diferenciado a la educación de calidad y posibilidades de préstamo para inversión en vivienda o en emprendimiento (Banco Mundial, 2012, p. 1) y han llevado a la necesidad de establecer nuevas políticas y programas sociales para alcanzar los objetivos deseados, principalmente en los primeros años de vida de la población. Por esto, para el caso de la infancia y la adolescencia este tipo de proyectos se han enfocado en mejorar el acceso a la educación y asegurar su sostenimiento a través de los niveles de preescolar, primaria, bachillerato y educación superior, con el fin de disminuir los indicadores de analfabetismo y el rezago escolar en el país (Amar & Madariaga, 2009, p. 130).

Con la ley 1532 de 2012 este programa se definió como política pública, llamada “Más Familias en acción”. Esta ley propone un gasto dirigido a mejorar: la dignidad de la población, su calidad de vida y salud y, principalmente, el acceso a la educación y mejor calidad de alimentación para menores de todas las edades (Franco, 2011, p. 10). Para la Corte Constitucional, en sentencia T-954/14, la finalidad de este programa consiste en:

la entrega de un apoyo monetario directo a las familias que tienen entre sus integrantes menores de dieciocho (18) años de edad, en condición de vulnerabilidad, en aras de contribuir a la reducción de la pobreza y al mejoramiento de las condiciones de vida. (p. 4)

De manera complementaria, la misma Corte en la sentencia C-700/15 sostuvo que “Más familias en Acción”:

constituye una herramienta efectiva para la superación de la pobreza y la formación de capital humano de las familias beneficiarias, mediante la entrega de una transferencia

monetaria directa condicionada, que complementa los ingresos del hogar, estimulando el acceso a la oferta de salud y educación de los menores de 18 años. (p. 11)

Para la Corte, a todas luces este programa es una ayuda a personas y familias en situación de vulnerabilidad (C-200, 2015, p. 11).

Se plantean como beneficiarios a:

- i) Las familias en situación de pobreza, de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en concordancia con lo establecido en los artículos 10, 20, 30 de la ley.
- ii) Las familias en situación de desplazamiento;
- iii) Las familias indígenas en situación de pobreza de acuerdo con los procedimientos de consulta previa y focalización establecidos por el programa y además las familias afrodescendientes en pobreza extrema de acuerdo con el instrumento validado para tal efecto. (Art. 4)

Se entiende, además, que las personas que cumplan con estas condiciones serán beneficiarias del subsidio, sin importar su lugar de vivienda dentro del territorio nacional (Art. 5). Además, en el caso de las comunidades indígenas la permanencia al SISBÉN no es obligatoria, pero sí lo es el censo dentro de los territorios indígenas de sus etnias, como requisito para postularse al programa. (Art. 4, párrafo 3).

Las condiciones de permanencia o ingreso al programa tienden a la defensa de los derechos de los menores. Así, dice el párrafo segundo del capítulo 4:

Las familias beneficiarias del programa Familias en Acción, con menores de 18 años, que sean desescolarizados, explotados laboralmente, muestren desnutrición, sean víctimas de maltrato físico y/o sexual, abandono o negligencia en su atención, que sean notificados por el ICBF perderán los I derechos a ser beneficiados por Programa Familias en Acción.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, reglamentará la materia, para que en todo caso los menores de edad Que sean beneficiarios del programa no sean excluidos y Que dichas ayudas sean otorgadas a los adultos pertenecientes al núcleo familiar del menor Que no estén comprometidos en la vulneración de sus derechos.

Es decir, los derechos de los menores se contemplan como un punto central de la política de asistencia, en esto radica su condicionamiento. Este es el aspecto central de esta política pública.

En términos monetarios y de cobertura, el programa ha mostrado su importancia dentro de la economía nacional y dentro de las formas como las comunidades menos favorecidas moldean su esquema de gastos mensuales (Franco, 2011, p. 1). Según los datos de la Presidencia (2015), 2,7 millones de familias son ahora beneficiarias de este tipo de subsidios.

En la página web de la presidencia de la República se aclara que de dos formas se asignan los incentivos económicos: para salud y educación. El incentivo de educación está dirigido a aquellas familias con menores de siete años quienes reciben el estipendio de forma bimestral, con la condición de certificar la asistencia a revisiones médicas cada dos meses. A 2015 el monto de transferencia para el incentivo bimestral en salud era de \$63.523 para Bogotá, las ciudades capitales¹³, y municipios con Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) inferior a 70%; para los

¹³ Medellín, Barranquilla, Cartagena, Tunja, Manizales, Florencia, Popayán, Valledupar, Montería, Neiva, Santa Marta, Villavicencio, Pasto, Cúcuta, Armenia, Pereira, San Andrés, Bucaramanga, Sincelejo, Ibagué, y Cali.

municipios con IPM igual o superior al 70% se otorgaban \$74.100 (Departamento para la prosperidad social, 2015, p. 1).

Por su parte, el incentivo de educación se asigna de forma individual a cada menor entre 4 y 8 años, y que asista al sistema escolar nacional. En este incentivo se establecen unas condiciones adicionales: asistir a mínimo un 80% de las clases del año lectivo y no reprobado más de dos años de educación escolar (Presidencia de la República, 2017). En 2015, este incentivo variaba desde los \$10.600 pesos a los \$58.225, según el grado de escolaridad (el incentivo aumenta con el grado cursado) y la pertenencia a ciudades capitales, Bogotá o municipios con IPM superior a 70% (Departamento para la prosperidad social, 2015, p. 1).

A pesar de la gran inyección de capital y de los diferentes incentivos ofrecidos en este programa, las tasas de desnutrición, analfabetismo y niveles de escolaridad siguen siendo preocupantes (Presidencia de la República, 2013). Se presentan las mayores diferencias entre las zonas urbanas y rurales. El programa necesitaría una inyección mucho más grande de capital o un reenfoque hacia asegurar la formación de capacidades dentro de la familia.

Ahora bien, en términos generales se ha considerado que “Más Familias en Acción”, como un programa de desarrollo histórico ha logrado tener efectos positivos en la población. Se resaltan a continuación algunos de los resultados:

- 2.503.713 familias beneficiadas con los incentivos de salud y educación
- 1.243.985 niños y niñas menores de 7 años beneficiados con los incentivos de salud.
- 3.129.861 niños, niñas y adolescentes en edad escolar beneficiados con los incentivos de educación.

- Implementación de la regla de repitencia: los niños, niñas y adolescentes que están repitiendo en el 2016 por tercera vez el mismo grado volverán a recibir incentivos hasta que se promuevan de grado escolar.
- Implementación de la regla de arrastre exigibilidad en salud: Los niños y niñas que no tengan reporte de cumplimiento de cita de crecimiento y desarrollo al finalizar el respectivo rango exigible, dejan de recibir incentivos hasta que reporte dicho cumplimiento. (Departamento Nacional de Planeación, 2016, p. 10)

Como se ha mencionado previamente, los resultados se miden exclusivamente en términos de cobertura, a pesar de que, desde la jurisprudencia colombiana, las acciones gubernamentales y las políticas públicas no pueden evaluarse solo en términos de la cantidad de gente alcanzada, sino de la forma en la que se promueve un goce efectivo. En este sentido puede promoverse una primera parte del análisis desde el enfoque de capacidades de Sen. Debe considerarse que las capacidades solo se pueden desarrollar en la medida en que se garantiza el goce de derechos, pero esto no se garantiza solo en términos de cobertura, sino también de calidad de lo que se ofrece. Desde un enfoque de capacidades no basta con alcanzar más personas con redistribución para gozar un derecho, sino hacer efectivo que este logrará hacer que se desarrollen las capacidades. De esta manera, pueden estudiarse las acciones que pudieron tomarse como alternativas a la asignación monetaria condicionada.

Esto explica el hecho de que se haya preferido otorgar dinero condicionado a las familias para que aseguraran la matrícula y asistencia de menores a la educación formal en el país, en lugar de aumentar la inversión en colegios, de manera que se mejoraran las estrategias, criterios y planes de educación de calidad en el país. Aunque esta opción de acción implica una acción de política

pública en un enfoque diferente al de familias en acción, es necesario hacer un análisis de las implicaciones por reducir el derecho solo a su cobertura. La educación puede considerarse un derecho y una necesidad que puede ayudar a desarrollar capacidades en los individuos, pero la educación de calidad será la que posibilite una mayor ampliación de las libertades y de las posibilidades de los individuos, así como de los recursos inmateriales con los que pueda contar una persona para ejercer su libertad de bienestar y agencia, logros de bienestar y agencia. Debe anotarse, sin embargo, que el ingreso a sistema escolar como una obligación adquirida por la recepción de dineros condicionados puede ser una forma de romper ciclos de inasistencia en familias con poca conexión con la importancia de la educación, o para quienes la continuidad en la formación académica se considera dispensable ante la necesidad de aumentar los recursos. Pero esto no puede ser razón para evitar la ampliación de las acciones de los gobiernos.

Lo mismo ocurre en el caso del acceso a la salud. El sistema de salud en Colombia, particularmente el del SISBEN, atraviesa procesos lentos de atención a la población beneficiada. Por lo que amerita todavía mayor inversión en este frente para ofrecer servicios que adecuadamente ayuden a sostener la salud física y mental. Sin embargo, debe mencionarse igualmente que la condición interpuesta puede considerarse un primer paso para solucionar problemas en las realizaciones de las capacidades individuales que, de otra forma, resultaría difícil combatir.

De esta forma, la educación y la salud se consideran bienes y servicios que deben ser comprados por los individuos y no asignados por el Estado. A la luz del enfoque de capacidades de Amartya Sen, esta no sería una perspectiva completa de la situación. Debe anotarse, sin embargo, que la asignación de recursos monetarios puede solucionar problemas de acceso a recursos que permitirán la creación de capacidades y del logro del bienestar personal. Ahora bien,

resulta todavía en duda si se favorecen aspectos morales como la libertad de agencia y los logros de la agencia, toda vez que se parte de un enfoque en el que no se comparte una visión de la acción relacional humana.

El enfoque exclusivo en el desarrollo del capital humano ha sido llevado por parte del programa no hacia una búsqueda del desarrollo de capacidades de los individuos, sino del cumplimiento de obligaciones en formación y salud, sin ser llevados más allá. Bajo el enfoque de capacidades, aunque se hace un desarrollo humano, este llega a campos que no son cuantificables. Esta imposibilidad de cuantificación puede llevar a repensar las formas en las que se diseña y evalúa un programa como “Más Familias en Acción”, el cual puede continuar en sentido de las transferencias condicionadas, pero debe anclarse con otras acciones en las que se beneficie la calidad de los servicios.

Si bien programas como “Más Familias en Acción” son aportes valiosos, aunque limitados para garantizar la atención integral a las familias con escasos recursos, aún se deben afrontar enormes retos que permitan consolidar una cultura que reconozca la importancia, en todos los sectores sociales, de mejorar la atención y el bienestar de estas personas, y de brindarles la posibilidad de mejorar sus capacidades para abandonar su situación de pobreza (Madariaga & Simarra, 2012, p. 236). Además, se deben desarrollar esfuerzos para garantizar la inclusión en la agenda pública de estos temas, comprendiendo que la inversión en el desarrollo y protección familiar es un avance considerable para el desarrollo del país y la construcción de una sociedad más próspera.

Los procesos de formación y apoyo para las familias en el país deben generar nuevos paradigmas que permitan analizar y abordar las problemáticas desde nuevos enfoques, debido a la

complejidad de los cambios por los cuales atraviesa la sociedad y el impacto que tienen sobre las familias. Además, desde los programas de apoyo, la familia se debe concebir como eje transformador vital para mejorar las condiciones de la primera infancia. De tal manera, todas las personas y entidades encargadas de su bienestar deben mejorar la cooperación y la confianza en sí mismos, para diseñar nuevas alternativas que partan de una comprensión integral de la realidad del país.

Según Vega y Santibáñez (2010, p. 77), aunque Colombia asumió el reto de ubicar en la agenda pública la importancia de la inversión para las familias en situación de vulnerabilidad, a través de la creación e implementación de diversas medidas de política pública enfocadas en otorgar subsidios, estos aún no han sido suficientes para satisfacer las necesidades de la población. Dos razones explican esta insuficiencia. La falta de fuentes sostenibles de financiamiento y la ausencia de proyectos a largo plazo que realicen un acompañamiento integral que les permita a las familias desarrollar las habilidades necesarias para garantizar su bienestar.

Conclusión

El enfoque de las capacidades frente al desarrollo del programa “Más Familias En Acción”

A partir de los escritos de Sen, se tiene que normalmente la principal pregunta que se hacen los gobiernos cuando se analiza la pobreza y la desigualdad es: ¿quiénes son las personas que deben considerarse pobres? Para responderla los Estados y las organizaciones económicas crean las llamadas normas de consumo y las líneas de pobreza. Se logra determinar así que los pobres son aquellas personas cuyo consumo regular es menor al que se ha establecido como mínimo y cuyos ingresos se encuentran por debajo de un valor establecido. Ahora bien, el análisis se ha conducido exclusivamente hacia unas variables reducidas respecto de todas las que podría llegar a involucrar, como las necesidades insatisfechas en términos de derechos humanos o la búsqueda de dignidad, “el mapa actual de la disciplina de las políticas públicas muestra hoy un continente unidisciplinario, en el que el análisis económico de los costos y beneficios de las políticas es le predominante y subordina a los demás enfoques” (Aguilar, 2015, p. 44). El problema de medir y analizar la pobreza a partir de estas cifras y cantidades mínimas es que no permite ir más allá de los aspectos cuantitativos y no hace referencia a las capacidades humanas ni a las diferentes necesidades y dimensiones de las cuales se compone la pobreza en el mundo. Cuando se habla de pobreza se debe hacer referencia no solo a las formas como se reducen las posibilidades de acceso a bienes y servicios, sino también a ciertos comportamientos que se relacionan con la falta de capacidades para conseguir un estilo de vida deseado.

Así, en Colombia, por ejemplo, se ha hecho evidente que en los estratos con menos ingresos económicos se reproducen constantemente situaciones donde hombres y mujeres (aunque en su mayoría mujeres) acceden a menos años de educación formal que otras familias de mayores

ingresos (PROFAMILIA, 2016, p. 18). En estos estratos se presentan igualmente más casos de embarazos en edad temprana, previo ingreso a la educación superior de los futuros padres y madres (PROFAMILIA, 2016, p 37). Los menores provenientes de los sectores de la población menos favorecidos económicamente suelen no considerar la creación de metas a corto y largo plazo (Fundación Superación de la Pobreza, 2010, p. 16). Es decir, se trata de personas que han llegado a incorporar en sus subjetividades la imposibilidad de conseguir el goce de libertades individuales, desde el momento mismo en el que fallan en establecer objetivos personales claros. Se trata, entonces, de una pobreza que tiene manifestaciones que trascienden los pocos recursos económicos para pagar bienes y servicios necesarios para mantener su existencia.

Para sustentar esta idea, en primer lugar, se hará referencia a la forma como se ha abordado la pobreza en Colombia, para analizar la importancia de las capacidades humanas en torno al mejoramiento de las condiciones de pobreza y desigualdad, de la calidad de vida y el bienestar general.

Para contrarrestar los efectos de la pobreza los gobiernos a nivel mundial orientan sus políticas en torno a tres modelos distintos de protección social:

1. *Universalista*: El cual busca cubrir y apoyar a la totalidad de la población, brindándoles servicios y beneficios iguales.
2. *Corporativo*: Basado en la seguridad social, ya que solo se tienen en cuenta a las personas insertas en el mercado laboral, de tal manera que los beneficios ofrecidos a una persona corresponden a los ingresos que tiene.

3. *Asistencial*: Desde este modelo se establece que la protección social tan solo se presta a algunas personas, específicamente a las que se encuentren en mayor desventaja económica, a partir de criterios de caridad.

Según el Informe del Observatorio Latinoamericano de Pobreza (2010, p. 21), en América Latina se ha optado, durante la última década, por seguir el modelo asistencial, en el cual la protección social se ha abordado como un deber para prestar apoyo a un grupo de personas de la sociedad que sufren desventajas económicas, las cuales se identifican a partir de la comparación de sus ingresos con las líneas de pobreza.

Para el modelo asistencial se debe entonces prestar ayuda a las personas más pobres no porque sean ciudadanos con derechos sino precisamente por sus condiciones de vulnerabilidad. En Colombia se ha implementado el modelo con tintes asistencialistas, según se puede afirmar a partir de la Ley 789 de 2002. En este sistema, los pilares básicos son mejorar la articulación de la oferta de servicios, aplicar estrategias que prioricen las intervenciones de las personas más necesitadas y permitan la integración de la población con mayores desventajas a los diferentes segmentos de mercado.

Conforme al DANE (2016, p. 1), gracias al desarrollo del modelo asistencial, y de la mano del Sistema de Protección Social, entre los años 2002 y 2015, la pobreza monetaria ha reducido sus índices en 21,9 puntos porcentuales, de 49.7% a 27.8%. Por otro lado, igualmente entre los años 2002 y 2015, la incidencia de pobreza extrema monetaria pasó de 17.7% a 7, 9%, lo que representa una reducción de 7.3 puntos porcentuales (DANE, 2016, p. 9). Sin embargo, a pesar del hecho de que la pobreza monetaria haya disminuido en el país, el análisis presentado deja en

evidencia un hecho preocupante: la brecha entre la pobreza urbana y rural se ha seguido incrementando.

A pesar de que las cifras de pobreza hayan podido reducirse a partir del modelo asistencial, no ha sido eficaz en la supresión de condiciones de desigualdad estructural. Según el reporte de PROFAMILIA (2016, p. 37), en la última Encuesta Nacional de Demografía y Salud, las brechas entre personas en situación de pobreza y aquellos que cuentan con altos ingresos en el país, son mucho más que económicas. De los resultados se observa que: 1. Las mujeres menores de edad de estratos bajos inician una vida reproductiva antes que las de estratos altos. 2. Las mujeres de estratos bajos tienen menos años de escolaridad, además de acceder a educación de baja calidad. 3. Las cargas económicas sobre hombres de estratos bajos son más severas que en los altos. 4. Las mujeres de estratos bajos tienen menos acceso a trabajos calificados y bien pagos. Entonces, los hallazgos de PROFAMILIA indican que hay desigualdades sociales que no han podido ser abordadas por los programas asistencialistas en el país, principalmente asociados con cargas desiguales en género, educación y acceso laboral.

El que esta encuesta se dirija a estudiar condiciones de desigualdad de género se explica en dos razones. En primer lugar, porque es una entidad privada dedicada a la ayuda y asesoría en temas de sexualidad y reproducción, que ha brindado apoyo a mujeres. En segundo lugar, porque a partir de Sen (2000, p. 23) se ha visto que las desigualdades de género configuran relaciones de desigualdad que inciden determinantemente sobre los indicadores globales de pobreza.

Ante la situación de pobreza de América Latina, explica Rodríguez (2012, p. 23), los programas de apoyo y políticas públicas deben basarse en las necesidades de potenciar y mejorar las capacidades de la población para que puedan alcanzar los beneficios y ventajas que les permitan

abandonar su condición de pobreza. Es decir, no se puede solo dar apoyo económico, sino proveer todas las condiciones necesarias para que las personas se formen y logren emprender o acceder a empleos bien pagos. El principal reto y objetivo sobre el cual las sociedades deben establecer sus funciones democráticas actuales es elaborar una conciencia moral y social desde la cual las comunidades entiendan que la pobreza, la desigualdad y la miseria son aspectos que no se pueden tolerar, pues representan, ante todo, una ausencia de capacidades de la población en general.

Lo más preocupante es que las sociedades actuales han aprendido a vivir con la miseria, la han comenzado a comprender como un fenómeno natural e inevitable, lo cual atenta contra los principios de la vida digna. En efecto, una vida digna solo se puede obtener a partir de la aplicación de un conjunto de capacidades que les permiten a las personas funcionar y alcanzar las metas desde las cuales se define su bienestar.

Por esta razón, la justicia, la equidad y la igualdad deben abordarse desde el enfoque de la capacidad. El enfoque de las capacidades tiene como sustento una concepción particular de la libertad, entendida como la posibilidad que tienen las personas de alcanzar las cosas que les resultan valiosas ser o hacer (Nussbaum, 2000, p. 5).

Una persona debe primero saber qué desea y qué valora, para luego aplicar un conjunto de capacidades indispensables para llegar a lograr sus objetivos. Esta concepción no se desliga de lo social, concibiendo al sujeto como un ser egoísta, más bien la libertad positiva es lo mismo que la una totalidad del yo con la sociedad en la que existe corresponsabilidad.

Por otro lado, el enfoque de la capacidad se basa en la concepción de que la vida humana se determina a partir de una pluralidad de aspectos, preocupaciones y necesidades. La capacidad

se refiere a la habilidad que tienen las personas de vincular y combinar los diferentes aspectos de los cuales depende su vida y su bienestar. El enfoque propone centrarse en una perspectiva multidimensional desde la cual se haga alusión a las oportunidades reales de vivir, en vez del análisis de factores separados de conveniencia, como los bienes materiales, los ingresos, las líneas de pobreza o el trabajo.

Mejorar la situación de las familias en el país no puede partir de proyectos que generen apoyo en tan solo una de las dimensiones que compone la miseria, ni en el reconocimiento de las cifras y valores que arroja el análisis sobre las líneas de pobreza en el país. Por esta razón, mejorar las capacidades de las familias, potenciar sus habilidades y sus conocimientos en torno a los recursos y al uso apropiado de ellos, es la clave para asegurar un desarrollo integral desde el cual se mejoren las distintas dimensiones que se han establecido como la causa de la pobreza y la desigualdad.

Centrar la atención hacia el enfoque de capacidades permitirá considerar otros aspectos que no se habían tenido en cuenta hasta el momento. Así, por ejemplo, se debe repensar por qué y para qué se ofrecen programas de salud, más allá de ser una obligación del Estado a la luz del Derecho Internacional. A continuación, se presentan algunas consideraciones que pueden ayudar a reorientar la política pública social en Colombia hacia un enfoque de capacidades.

Problema: predominio de pobreza en un porcentaje significativo de la población.

Solución actual: otorgar préstamos condicionados (“Más familias en Acción”) para que los menores de edad asistan a centros médicos y colegios.

Solución posible bajo el enfoque de capacidades: Ofrecer una solución más comprehensiva en los siguientes sentidos

- Educación. Mejorar la calidad de educación que se brinda en los colegios públicos en el país, al cual acceden los menores que provienen de estratos menos favorecidos. En este sentido, el gasto debería estar dirigido al sector educación para que: 1. Se creen colegios de manera que se reduzca el hacinamiento escolar, en el que se cree el espacio necesario para ellos y donde haya por lo menos un profesor por cada 40 estudiantes. Esto es importante porque el exceso de estudiantes en un aula evita que los profesores se concentren en colaborar con todos o entender sus necesidades. 2. Se inviertan recursos necesarios en el pago de docentes según escalafón. 3. Se aumente la cantidad de docentes oficialmente inscritos.

De manera relacionada, es necesario también revisar las formas como se forman en la actualidad a los docentes en el país. Revisar si la formación pedagógica permite el conocimiento o si las clases se realizan con la suficiente exigencia académica para que los docentes puedan formar de manera práctica y efectiva. Será una revisión de la calificación docente.

- Salud: el programa “Familias en Acción” busca que los menores accedan a salud desde los primeros años de vida, de manera que se revise el acceso a atención prioritaria en centros médicos para un adecuado desarrollo. Sin embargo, el sistema de salud en Colombia no llega a cubrir todas las necesidades de atención de las personas. La solución no consiste en dar dinero para acceder a estos servicios, sino dotarlos de calidad y que sean realmente accesibles. En cuidado neonatal puede tomarse la

experiencia que se ha desarrollado en países escandinavos, en los cuales se brinda a familias con recién nacidos un paquete inicial que ayuda a cuidar a los menores y asegura definitivamente el acceso a los cuidados más básicos.

- Alimentación: aumentar, revisar y validar si los alimentos suministrados a los menores son adecuados para su crecimiento y desarrollo, favoreciendo programas de capacitación tanto en hogares como en colegios y centros médicos.
- Trabajo: asegurar el acceso a educación superior, de manera que las personas puedan capacitarse para acceder a trabajos bien remunerados. Además de esto, deberían establecerse condiciones que favorezcan el empleo de mujeres, de manera que no se reduzcan los ingresos laborales a los hombres, lo cual puede ayudar posteriormente a mejorar brechas de género.

Estos enfoques diferentes permitirían potenciar las capacidades de las personas al permitirles una mejor preparación académica, acceso a ingresos para luego convertirlos en relaciones más equitativas, o a salud, para lograr cumplir con los sueños y deseos. En síntesis, priorizar en torno a las capacidades de la población es vital para lograr mejores oportunidades a nivel económico y para alcanzar una mejor interacción entre la población, desde la cual se enfrenten los problemas y se llegue a un acuerdo sobre lo que es valioso e importante para la vida de la ciudad, aplicando así las capacidades y aptitudes humanas necesarias para alcanzarlo.

De acuerdo a lo anterior para concluir, el presente trabajo buscaba crear un marco teórico válido, construido a partir del enfoque de capacidades de Amartya Sen, para revisar el programa

“Más Familias en Acción”, ideado hacia inicios del año 2000 en el contexto de la política pública social, como una forma de transferencias monetarias condicionada. Desde el enfoque de capacidades de Sen se concibe al individuo como un sujeto activo que tiene poder sobre su vida, pero que por cuestiones socioculturales históricas muchas veces no ha logrado desarrollar las capacidades necesarias para generar la condición de bienestar que desea. Esta consideración implicaría un nuevo tipo de principio de acción estatal en materia de políticas públicas: no se trata solo de la asignar recursos para otorgar unos bienes y servicios que sean necesarios, sino de propiciar el surgimiento de circunstancias donde se prevean condiciones para adquirir capacidades.

Además de esto, la propuesta teórica de Sen aboga por considerar a la población como una unión de diferentes subjetividades y formas de expresar la individualidad, de manera que se reconozca la diversidad. En este caso la labor de los gobiernos consiste en conocer ampliamente a la población, no solo bajo estándares cuantitativos, sino también cualitativos, de manera que se diluciden aspectos del comportamiento que no puedan ser fácilmente medidos. Esto abre nuevas posibilidades desde las cuales se puede revisar las políticas públicas en el país. Estas consideraciones guiaron la revisión de los alcances de “Más Familias en Acción”.

Teniendo en cuenta las condiciones para ser beneficiario y permanecer en el programa “Más Familias en Acción”, hay cierta mejoría en la calidad de vida de los colombianos. ¿Cómo puede hacerse esto visible? Se pueden tener variables cuantitativas como, por ejemplo, cantidad de familias beneficiarias: 2,7 millones en 2015 (Presidencia de la República, 2015), o en reducción de la pobreza en más de 20 puntos porcentuales (DANE, 2016, p. 1). En términos de la canasta familiar, se ha podido acceder a más alimentos y utensilios de primera necesidad (Barrios, 2011,

p. 149), a la vez que las familias se han preocupado por mantener a sus hijos en el colegio, para no perder el subsidio recibido o porque este, en efecto, lo permite.

No hay estudios que relacionen el descenso de la pobreza con los resultados de “Más Familias en Acción”, a la vez que no se ha podido ver cómo este tipo de subsidios pueden generar condiciones propicias para que las personas puedan y se motiven a salir de la pobreza. Los alcances, entonces, deben ser considerados con cuidado y revisar si las cifras presentadas son suficientes. Los datos cuantitativos no permiten ver, por ejemplo, las diferentes acciones que puedan estarse llevando a cabo en las familias para continuar con el subsidio y si las decisiones tomadas responden a un proceso razonado en pro de la mejoría de la calidad de vida o si tras tantos años de funcionamiento las personas serían capaces de seguir cumpliendo con los requisitos de pertenencia (llevar a sus hijos a control médico y asegurar su asistencia mensual a colegios) aun cuando no hubiera dinero de por medio. Es decir, no son solo las cifras las que nos van a permitir dilucidar, en un programa de políticas públicas de tan alto impacto como “Más Familias en Acción”, si en efecto ha mejorado la calidad de vida de los habitantes, pues hay más variables no mesurables involucradas en el asunto.

En términos políticos, el programa rindió frutos. El discurso de guerra, también el sentimiento de gratitud creado en las clases menos favorecidas y beneficiarias del programa, aseguraron una mayoría para la reelección del ex presidente Uribe y, luego, la elección de su entonces candidato Juan Manuel Santos. El programa “Más Familias en Acción”, si bien no crea la obligatoriedad de votar por determinadas personas, sí termina por afectar la intención de voto de las familias que temen perder el recurso (Barrios, 2011, p. 154). Relacionar la política pública social asistencialista con el populismo

“Más Familias en Acción” no ofrece datos fiables que permitan revisar su impacto más que por su cobertura ni ofrece otro tipo de recursos no cuantitativos que permitan revisar sus alcances, pero sí se ha establecido como una fuerza electoral sin lugar a dudas. Este se vende como un programa para atender a la necesidad de la población. Si bien no es indicador de una población democráticamente sana, sí es humanamente entendible que los beneficiarios del programa vean con afecto a los presidentes que aseguren un mínimo de dinero para atender sus necesidades.

Ahora bien, lo perjudicial del asunto es que al final queda en la población un sentimiento de gratitud frente a un favor, más no el de cumplimiento de un deber gubernamental sobre un derecho constitucional. Es deber del gobierno nacional mejorar la calidad de vida de los colombianos y es un derecho de los colombianos la vida digna, educación y salud. De fondo, entonces, subsiste también el desconocimiento de los derechos y deberes de los colombianos.

La falta de conocimiento de los derechos y deberes de la ciudadanía se relacionan también con cómo se implementan las políticas públicas en Colombia. Estas políticas públicas cumplen con las fases que se han definido dentro de la teoría de la administración estatal: se parte de la identificación de un problema, evidenciable en cifras, se orienta un diálogo con los actores involucrados para realizar un proceso de negociación, se promueven leyes y decretos, un presupuesto y unos logros de cumplimiento. Después, para mostrar los alcances y evaluar el impacto de la política pública se buscan nuevos datos: cantidad de beneficiados, dinero invertido, proyección de necesidad y gasto. Es decir, es un camino que atraviesa lo burocrático dentro de los entes estatales (actos administrativos para implementarlas) y lo cuantitativo (cuánto presupuesto, cuántas personas, cuántos objetivos), dejando a lo cualitativo de lado.

Así, de números en números corre la calidad de vida de las personas y sus derechos. La necesidad es más que entendible, pues es la única forma objetiva de medir los logros y evaluar la política pública. ¿Qué ocurriría si en vez de solo cifras se contara con otro tipo de medidor, si el cauce y los logros de una política pública se centraran en otro tipo de variables menos evidentemente cuantificables? Se correría el riesgo de manejo de la información para favorecer acciones desleales. Pero, de todos modos, todos los datos, por objetivos que parezcan, son manipulables.

El enfoque de las capacidades se ha convertido en un estándar más eficiente y obligante hacia los Estados toda vez que deben ser evaluados desde esta perspectiva. Más eficiente, porque no se reduce a la entrega de bienes, algo que permite el control, pero también el manejo de la información... para hacerla aparentar mejor de lo que en realidad es.

Se puede recordar, por ejemplo, el caso de los almuerzos escolares en el Cesar...donde se estaba cumpliendo en cobertura, pero los fondos destinados eran muy inferiores a los contratados y no suplían las necesidades de los estudiantes. Esto lleva a que el actual enfoque de intervención estatal, visto solo en bienes, puede propender por crear tanto momentos de facilitación de la corrupción como políticas públicas no integrales.

Para el economista indio, otorgar este tipo de subsidios del tipo de “Más Familias en Acción”, de manera desarticulada con una política pública social integral que atienda otros aspectos del crecimiento humano no medibles bajo los estándares usuales, no parte de una concepción de materialización y promoción de las capacidades de los sujetos. El problema sustancial radica en volverlos objetos de beneficio y no contemplar a los beneficiarios y a la sociedad como un conjunto de sujetos civiles, políticos y humanos que no han contado con los

recursos (no solo económicos) que favorezcan una toma de decisiones más libre y que garantice el propio impulso para salir de dinámicas de pobreza.

Desde un enfoque de capacidades, entonces, no solo se buscaría otorgar dinero sino favorecer la potencialidad de las capacidades, lo que se logra solo tras el goce efectivo de los derechos fundamentales, políticos, económicos y sociales. Esta postura permite pensar que existen alternativas de políticas públicas diferentes a las propuestas por “Más Familias en Acción” que hubieran podido afrontar aún más las problemáticas de fondo de la población, más allá de la pobreza en recursos económicos, que no hubiera podido caer fácilmente en estados de corrupción, pues es la misma población quien debe juzgar si sus derechos son cumplidos.

Una aproximación a esta problemática desde la perspectiva de Sen permitirá ver nuevas aristas de las problemáticas socioeconómicas del país, a la vez que podrá aportar nuevas posibles soluciones para las políticas públicas y sus objetivos. Cabe recordar que, aunque este enfoque fue postulado desde los años ochenta del siglo pasado, y ha sido usado por académicos y políticos para avanzar investigaciones y agendas, no se ha visto el necesario influjo de los postulados de Sen en Colombia, materializados en la forma como se piensa la política pública social.

El problema de este enfoque tradicional parte de que no se ha aprovechado mejorar la calidad de vida de los beneficiarios en materia de educación, salud, vivienda y niveles de hacinamiento, como tampoco ha propendido por favorecer el descenso de la natalidad, ya que el programa creó un incentivo para ello toda vez que se asignan mayores transferencias monetarias por bebé nacido y embarazo.

A nivel general el desarrollo de proyectos como “Más Familias en Acción” se enfoca principalmente en la transferencia de apoyos económicos a personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, atendiendo así a una concepción particular del desarrollo presente en el contexto actual, según la cual el único medio para que las personas puedan enfrentar sus situaciones negativas es mejorar su ingreso, sin atender a las diferentes variables y dimensiones de las cuales se compone la pobreza y la vulnerabilidad.

Esta situación y este tipo de análisis limitados a las cifras podría estar generando que “Más Familias en acción” haga parte de los proyectos que de forma directa y periódica reparten ciertas sumas de dinero a hogares en condición de pobreza, con el fin de mitigar las consecuencias de la pobreza en el corto plazo, pero sin ayudar a mejorar realmente las capacidades de la población para enfrentar de manera integral su situación adversa, por medio del aprendizaje, del intercambio de saberes, de la construcción de mejores lazos y relaciones familiares, y de un apoyo significativo en el desarrollo de los niños y niñas que se encuentran en una etapa inicial.

A esto se le suma la ausencia de estudios cualitativos para determinar el impacto y la eficiencia del programa “Más Familias en Acción”, que vayan más allá de las cifras que existen sobre la cantidad de bonos entregados o sobre el número de familias que han participado, y que se enfoquen precisamente en analizar y observar las estrategias pedagógicas, los procesos de formación y de acompañamiento que se establecen con las familias, con el fin de mejorar sus capacidades y las posibilidades que tienen para enfrentar de manera efectiva su situación negativa.

Es necesario establecer estudios que guíen a entender cualitativamente, por ejemplo: i) la calidad de educación a la que acceden los menores que son beneficiarios de estos programas, ii) las formas en las que asegurar su ingreso a instituciones formales puede incidir positivamente en

la creación de metas personales y profesionales a largo plazo, iii) las formas en las que este programa ha afectado la forma en la que se concibe la fecundidad temprana y la participación de la mujer dentro del hogar, iv) las formas en las que mediante este programa se ha logrado mejorar el empoderamiento de mujeres, v) cómo se entiende la alimentación y salud infantil; es decir, cómo se puede convertir de manera más adecuada el dinero recibido en calorías aptas y necesarias para el desarrollo sicomotor de los menores. En la medida en que estos estudios empiecen a realizarse podrán identificarse lugares y aspectos sobre los cuales urgirán acciones estatales que puedan ser más eficientes que la asignación condicionada de dineros, como, por ejemplo, en asignación de recursos en colegios para mejorar la calidad de la educación.

Referencias

- Adichie, C. (2015). *We should all be feminists*. NY: Anchor.
- Aguiar, M. y. (2002). *Educación para enfrentar la pobreza*. Brasilia: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Aguilar, L., Ascher, W., Robert, Y., Garzón, D., Martin, H., & Togerson, D. (2007). *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Aguilar, V. L. (2015). *Ensayo sobre políticas Públicas*. (R. J. Cuervo, Ed.) Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Amar, J., & Madariaga, C. (2009). *Intervención psicosocial para la erradicación y prevención del trabajo infantil*. Barranquilla: Ediciones Uninorte.
- Arango, R. (2013). Constitucionalismo social latinoamericano. *Instituto De Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 3-23. Obtenido de <http://www.rodolfoarango.com/wp-content/uploads/2013/12/Constitucionalismo-social-latinoamericano.pdf>
- Arneson, R. J. (1995). *Equality*. Washington: Cambridge, Blackwell.
- Arneson, R. J. (2000). Perfectionism and politics. *Ethics* 111, 1., 37-63.
- Banco Mundial. (2012). *Respaldo a la segunda etapa de la expansión del programa de transferencias condicionadas Familias en Acción*. Obtenido de Banco Mundial: <http://projects.bancomundial.org/P101211/Support%20for%20the%20Second%20Phase%20of%20the%20Expansion%20of%20the%20Program%20of%20Conditional%20Transfers-Familias%20en%20Accion%20Project?lang=es>
- Barrios, M. (2011). Clientelismo y Familias en Acción. *Revista ópera*(11), 147-164. Obtenido de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/viewFile/3568/3604>
- Basualdo, E. (2006). *Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO.
- Benabent, M. (2002). La ordenación del territorio: una nueva función pública y viejos problemas. *Urban*(7), 52-64.
- Benería, L., & Sen, A. (1982). Desigualdades de clase y de género de la mujer en el desarrollo económico: implicaciones teóricas y prácticas. En M. (. León, *Sociedad, subordinación y feminismo*. México: ACEP.
- Benvin, E., Rivera, E., & Tromben, V. (2016). Propuesta d eun indicador de bienestar multidimensional de uso del tiempo y condiciones de vida aplicado a Colombia, el Ecuador, México y el Uruguay. *Revista CEPAL*(116), 121-145. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40033/RVE118_Benvin.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Berlin, I. (1998). *Cuatro ensayos sobre libertad*. Madrid : Alianza Editorial.
- Bernal, M. (2008). Hacia una contratación pública socialmente responsable: las oportunidades de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, Contratos del Sector Público. *Revista aragonesa de administración*(10), 211-252. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5573370>
- Bhowmick, S. (14 de febrero de 2017). Amartya Sen report: 80% Bengal Muslims live on less than Rs 5.000 a month. *News Flash*. Obtenido de <http://www.catchnews.com/india-news/amartya-sen-report-80-bengal-muslims-live-on-less-than-rs-5-000-a-month-1455457123.html>
- Bobbio, N. (2003). *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta.
- Bobbio, N., & Sánchez, L. (2001). *Estado, gobierno, sociedad*. México: Movimiento Cultural Cristiano.
- Bowles, S., & Gintis, H. (1993). The revenge of homo economicus: contested exchange of the revival of political economy. *Journal of Economic Perspectives*, 7(1), 83-102. Obtenido de <http://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.7.1.83>
- Calvo, J. (2014). Atlas sociodemográfico y de la desigualdad de Uruguay: las necesidades básicas insatisfechas a partir de los censos de 2011. *VI Congreso de la Asociación Lationamericana de Población* (págs. 1-13). Lima: ALAPOP.
- Camps, V. (1998). *Paternalismo y bien común*. Alicante: Universidad de alicante.
- Castles, F. (2009). *The Social Democratic Image of Society: A study of the Achievements and Origins of Scandinavian Social Democracy in Comparative Perspective*. New York: Routledge.
- Cecchini, S. (2014). Educación, programas de transferencias condicionadas y protección social en América Latina y el Caribe. En M. Feijoó, & Poggi, M. (Edits.), *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión* (págs. 49-76). Buenos Aires: UNESCO-IIEP.
- Cecchini, S., & Atuesta, B. (2017). *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cecchini, S., & Veras, F. (2014). Las transferencias monetarias condicionadas y la salud en América Latina. *MEDICC Review*, 17(1), S8-S9. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/4375/437542099004.pdf>
- Cejudo, R. (2004). *Libertad como capacidad: un análisis filosófico del enfoque de las capacidades de Amartya Sen con implicaciones sociales y educativas*. Córdoba: Universidad de Córdoba.
- Cejudo, R. (2007). Capacidades y libertad: una aproximación a la teoría de Amartya Sen. *Revista internacional de sociología*, 45(47), 9-22. Obtenido de <http://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/article/view/50/50>
- Cohen, E., & Franco, R. (2010). Programas de transferencias condicionadas: ¿pidiendo peras al olmo? *Persona y Sociedad*, 24(3), 91-121. Obtenido de <http://personaysociedad.cl/ojs/index.php/pys/article/view/174/126>

- COHEN, G. (s.f.). "¿La igualdad de qué? sobre el bienestar, los bienes y las capacidades". En M. C. Sen, *La calidad de Vida* (págs. 27-53).h México: Fondo de Cultura Económca.
- Colmenajero, R. (2016). Enfoque de capacidades y sostenibilidad: aportaciones de Amartya Sen y Martha Nussbaum. *Ideas y valores*, 45(160), 121-149. Obtenido de <http://revistas.unal.edu.co/index.php/idval/article/view/43084/html>
- Coraggio, J. (2007). Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la economía social solidaria. *Congreso de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe, en celebración de los 50 años de FLACSO*. Quito: FLACSO. Obtenido de http://dhl.hegoa.info/ficheros/0000/0069/sostenibilidad_emprendimientos_mercantiles.pdf
- Cortina, A., & Conill, J. (2014). La responsabilidad ética de la sociedad civil. *Mediterráneo económico*(26), 13-29. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5194383>
- Corzo, A., Duque, J., Medina, L., & Torres, S. (2011). El impacto de las políticas públicas neoliberales en América Latina: un análisis de la educación en Perú, Colombia y México. *Temas de nuestra américa*(50), 189-221. Obtenido de <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/tdna/article/view/5529/5353>
- Crosland, A. (1976). La socialdemocracia en Europa. *Nueva Sociedad*(23), 47-57. Obtenido de <http://nuso.org/articulo/la-socialdemocracia-en-europa/>
- DANE. (2 de marzo de 2016). *Pobreza monetaria y multidimensional Colombia 2015*. Obtenido de DANE: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_15_.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2005). *CONPES 3359*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2008). *Evaluación de políticas públicas: programa Familias en Acción*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Implementación del programa Familias en Acción: Atención a la población desplazada APD*. Obtenido de DNP: https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0027065309999.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Informe de gestión*. Obtenido de DNP: <http://www.dps.gov.co/ent/gen/trs/Documents/Informe%20de%20Gestio%CC%81n%202016%20Prosperidad%20Social%20-v2.pdf>
- Departamento para la prosperidad social. (2015). *Ingreso Social* . Obtenido de DPS: <http://apps.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157>
- Departamento para la Prosperidad Social. (2016). *Políticas públicas, Newsletter*. Obtenido de Prosperidad Social: <http://www.prosperidadsocial.gov.co/inf/doc/Boletines%20de%20Poltica%20Pblica/Boleti%CC%81n%202%20-%20Poli%CC%81ticas%20Pu%CC%81blicas.pdf>
- Domínguez, R., Guijarro, M., & Trueba, C. (2011). Recuperando la dimensión política del desarrollo humano. *Revista de ciencias sociales*, 220-234.

- Duncan, G. (2014). Panorama de riesgos en las elecciones legislativas de Colombia 2014. *Perspectiva*(3), 1-20. Obtenido de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/10606.pdf>
- Eade, D. (2005). *Capacity-Building: an approach to people-centred development*. UK: Oxfam.
- Echavarría, J. (2001). Colombia en la década de los noventa: neoliberalismo y reformas estructurales en el trópico. *Cuadernos de Economía*, 20(34), 57-102.
- Escobar, A. (2007). *La invención del tercer mundo: contrucción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Editorial el perro y la rana.
- Féres, J., & Mancero, X. (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica: curso en el College de France: 1978-1979*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2015). *La ética del pensamiento*. Madrid: Biblioteca nueva.
- Franco, P. (2011). *Análisis de las críticas sobre asistencialismo estatal en la lucha contra la pobreza durante la presidencia de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), a través del programa Familias en Acción*. Bogotá: Universidad colegio mayor de nuestra señora del Rosario.
- Fraser, N. (agosto-diciembre de 2006). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de trabajo*, 4(6), 83-99.
- Fraser, N. (2008). From redistribution to recognition: dilemmas of justice in a "postsocialist" age. En K. Olson, *Adding insult to injury: Nancy Fraser debates her critics* (págs. 68-149). Londres: Verso.
- Fundación Superación de la Pobreza. (2010). *Voces de la pobreza*. Santiago: CEPAL.
- García, D. (2011). *Estado de derecho y principio de legalidad*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- García, I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto público*(47), 37-64. Obtenido de http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf
- García, L. (2015). *Constitucionalismo deliberativo. Estudio sobre el ideal deliberativo de la democracia y la dogmática constitucional del procedimiento parlamentario*. Ciudad de México. Mexico: UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Gómez, F. (2002). El derecho al desarrollo como derecho humano. *Revista electrónica Aportes Andino*(3), 1-9. Obtenido de <http://repositorionew.uasb.edu.ec/bitstream/10644/547/1/RAA-03-G%C3%B3mez-El%20derecho%20al%20desarrollo%20como%20derecho%20humano.pdf>
- Gough, I. (2007). El enfoque de las capacidades de M. Nussbaum: un análisis comparada con nuestra teoría de las necesidades humanas. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*(100), 177-203.

- Gough, I. (2007). El enfoque de las capacidades de M. Nussbaum: un análisis comparado con nuestra teoría de las necesidades humanas. *Ppales de relaciones eco*(100), 177-202. Obtenido de <http://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/Cohesi%C3%B3n%20Social/Necesidades,%20consumo%20y%20bienestar/GOUGH,%20IAN%20el%20enfoque%20de%20las%20capacidades.pdf>
- Grisales, L., & Giraldo, L. (2006). Políticas públicas vigentes en Colombia que contribuyen al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio afines con el sector salud. *Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública*, 26(1), 78-89. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/rfnsp/v26n1/v26n1a09.pdf>
- Hernández, A. (1998). Amartya Sen, ética y economía. *Cuadernos de Economía*, 17(29), 137-162. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4934944.pdf>
- Hernández, A. (2006). *La teoría ética de Amartya Sen*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Ediciones Uniandes, CIDER, CESO.
- Hernández, A., & Gutiérrez, M. (2008). Vulnerabilidad y exclusión: condiciones de vida, situación de salud y acceso a servicios de salud de la población desplazada por la violencia asentada en Bogotá-Colombia, 2005. *Revista de Gerencia en Políticas de Salud*, 7(14), 145-176. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/rgps/v7n14/v7n14a09.pdf>
- Kymlicka, W. (2002). *La filosofía política contemporánea. Una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Lahera, E. (2004). *Política y Políticas Públicas*. Santiago de Chile: CEPA.
- Lampis, A. (2009). *Vulnerability and poverty: an assets, resources and capabilities impact study of low-income groups in Bogotá, Colombia*. Londres: UMI.
- Leonardo, G. (2015). *onstitucionalismo deliberativo. Estudio sobre el ideal deliberativo de la democracia y la dogmática constitucional del procedimiento parlamentario*. Mexico: UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- López, J., & García, L. (2008). La obligación de progresividad de los derechos sociales y culturales: el caso de los servicios públicos en Colombia. *Revista colombiana de derecho internacional*, 217-252.
- Madariaga, C., & Simarra, N. (2012). Colombia y sus compromisos con la Primera Infancia. *Colombia Palabra Palabra que Obra*(12), 236-149. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4245108.pdf>
- Marsi, L. (2011). Precariedad laboral y pobreza: los límites de la ciudadanía en la sociedad neoliberal. *Historia Actual Online*(24), 139-152.
- Medellín, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mejía, O. (2005). Justicia y derechos para y de las personas con discapacidades. En *Discapacidad e inclusión social: reflexiones desde la Universidad Nacional de Colombia* (págs. 149-156). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Mora, A. (2013). Conflicto, violencia socioeconómica y desplazamiento forzado en Colombia. *Cuadernos de Economía*, 32(61), 721-754. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/42495/45956>
- Naciones Unidas. (2011). *Objetivos de desarrollo del milenio: informe de 2011*. Nueva York: ONU.
- Nussbaum, M. (2000). *Women and human development*. New York: Cambridge University Press.
- Nussbaum, M. (2005). *Capacidades como titulaciones fundamentales: Sen y la justicia social*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Nussbaum, M. (2011). Capabilities, Entitlements Rights Supplementation and Critique. *Journal of Human Development and Capabilites*, 12(1), 23-37. Obtenido de <http://download.xuebalib.com/xuebalib.com.26942.pdf>
- Obama, B. (2009). *Ajust and Lasting Peace*. Obtenido de Nobelprize org: [www.nobelprize.org](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2009/obama-lecture_en.html) de nobel_prizes de peace de laureates de 2009 de obama-lecture_en.html
- Obermann, K., Jowett, M., Taleon, J., & Mercado, M. (2008). Lessons for health care reform from the less developed world: the case of the Philippines. *European Journal of Health and Economics*, 9(4), 343-349.
- Ocampo, J., & Gómez, N. (2017). Los sistemas de protección social, la redistribución y el crecimiento en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 7-33. Obtenido de http://200.9.3.98/bitstream/handle/11362/42030/RVE122_Ocampo.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Pérez, S. (2013). Articulación entre el enfoque de las capacidade sy el procedimentalismo espistémico. *Sociedad y equidad*(5), 90-108. Obtenido de <http://www.sye.uchile.cl/index.php/RSE/article/viewFile/26316/27843>
- Posada, C., & Gómez, W. (2002). *Crecimiento económico y gasto público: un modelo para el caso colombiano*. Bogotá: Banco de la República.
- Presidencia de la República. (2013). *Rediseño del programa Familias en Acción*. Bogotá: Prosperidad para todos.
- Presidencia de la República. (15 de mayo de 2015). *100 logros de la prosperidad para todos*. Obtenido de Presidencia de la República: <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/especiales/Documents/20150515-100-logros/100-logros.html>
- Presidencia de la República. (2017). *Más familias en Acción* . Obtenido de Prosperidad para todos: <http://www.dps.gov.co/que/fam/famacc/Paginas/default.aspx>
- PROFAMILIA. (2016). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2015*. Bogotá: PROFAMILIA.
- Próspero-García, O., Méndez, D., Alvarado, I., Pérez, M., López, J., & Ruiz, A. (2013). Inteligencia para la alimentación: alimentación para la inteligencia. *Salud mental*, 36(2), 109-113. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/sm/v36n2/v36n2a2.pdf>

- Restrepo, D. (. (2003). *La falacia neoliberal: crítica y alternativas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Rincón, R. (2012). El derecho internacional de los derechos humanos: ¿límite o elemento constitutivo de la democracia? -A propósito de la transición uruguaya a la democracia. *Estudios socio-jurídicos*, 14(2), 71-106.
- Rodríguez, E. (febrero de 2012). *Políticas Públicas de juventud en América Latina: de la irrelevancia a la incidencia*. Obtenido de CODIJAC:
<http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/Pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20de%20juventud%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf>
- Rodrik, D. (2011). *La paradoja de la globalización: ¿por qué el mercado gobla, los Estados y la democracia no pueden coexistir*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sánchez, P. (2009). *Raíces intelectuales de Amartya Sen: Aristóteles, Adam Smith y Karl Marx*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Sen, A. (1984). *Resoruces, values and development*. Oxford: Basil Blackwell.
- Sen, A. (1985). *Commodities and capabilities*. Amsterdam: Elsevier Science.
- Sen, A. (1988). ¿Igualdad de qué? En S. M. (ed), *Libertad, igualdad y derecho* (págs. 20-39). Brcelona: Ariel.
- Sen, A. (1995). *Nuevo Exámen de la desigualdad*. Madrid: Alianza.
- Sen, A. (1996). Capacidad y bienestar. En A. Sen, *La calidad de vida* (págs. 54-83). Obtenido de https://www.eumed.net/eumednet/cursecon/economistas/textos/Sen-capacidad_y_bienestar.htm
- Sen, A. (8 de diciembre de 1998). *La posibilidad de elección social*. Obtenido de UNIOVI:
http://ocw.uniovi.es/pluginfile.php/1564/mod_resource/content/1/Discurso_Amartya_Sen_1998.pdf
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta.
- Sen, A. (2002). *El derecho a no tener hambre*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sen, A. (2004). Elements of a Theory of Human Rights. *Philosophy and Public Affairs*, 32(4), 315-356. Obtenido de <http://www.mit.edu/~shaslang/mprg/asenETHR.pdf>
- Sen, A. (2012). *La idea de la justicia*. Madrid: Taurus.
- Sen, A. (2014). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza.
- Serrano, C., & Camargo, D. (2011). Políticas de inclusión educativa del discapacitado: barreras y facilitadores para su implementación. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 29(3), 289-298.

- Soto, S. (2013). *Alcance del programa Familias en Acción como política pública en Colombia*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- UNICEF. (2001). *Inclusión de niños y jóvenes con discapacidad en la escuela regular*. Buenos Aires: UNICEF.
- Urquijo Angarita, M. J. (2008). *La libertad como capacidad, El enfoque de las capacidades*. Cali: U. del Valle.
- Vegas, E., & Santibáñez, L. (2010). *La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Banco Mundial-Mayol Ediciones.
- Villatoro, P. (2004). *Programas de reducción de la pobreza en América Latina: análisis de cinco experiencias*. Buenos Aires: CEPAL.
- Vitolo, A. (2006). El derecho internacional de los derechos humanos y los ordenamientos jurídicos nacionales. *Corpus Iuris Regionis Revista Jurídica*(6), 285-290. Obtenido de http://www.academia.edu/14347894/El_Derecho_internacional_de_los_derechos_humanos_y_los_ordenamientos_jur%C3%ADdicos_nacionales
- Winchester, L. (13 de mayo de 2011). *Políticas Públicas: formulación y evaluación*. Obtenido de ILPES: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/43323/LW_Polpub_antigua.pdf
- Young, I. (1990). *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press.

Normativas

- Congreso de Colombia. Por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción. [Ley 1532 de 2012]. DO: 48.454.
- Corte Constitucional. (2004). T-025
- Corte Constitucional. (2013). C-735.
- Corte Constitucional. (2014). T-954
- Corte Constitucional. (2014). T-661
- Corte Constitucional. (2015). C-700
- Departamento Nacional de Planeación (2000). CONPES 8031. Bogotá: DNP
- Departamento Nacional de Planeación. (2005). CONPES 3359. Bogotá: DNP.

Presidencia de la República. (2013). Rediseño del programa Familias en Acción. Bogotá:
Prosperidad para todos.